

Enrique Juan Madrazo Rivas

LA EVOLUCIÓN DEL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS Y DE
LOS PROCEDIMIENTOS DE DECISIÓN. UNA INTERPRETACIÓN DESDE EL
CONCEPTO DE LEGITIMIDAD.

Tesis Doctoral

Director: D. José Giménez y Martínez de Carvajal

Departamento de Estudios Internacionales
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Universidad Complutense de Madrid

1992

A mis hijos, Loreto e Ignacio

PREFACIO

La realización de un trabajo de tesis es, siempre, un proceso largo. Desde que se adopta la decisión de escoger un tema hasta la presentación de la obra impresa y encuadernada, el trabajo pasa por diversas fases y, así mismo, el autor pasa por diversos estados de ánimo. La terminación del trabajo es, normalmente, motivo de alivio e incitación, al mismo tiempo, para continuar un trabajo de investigación y de estudio que, lejos de acabarse con la tesis, suele tener su punto de arranque en la misma.

En este caso, la elección del tema está motivada por dos razones básicas: en primer lugar, por el interés que despertó en mí el fenómeno de la institucionalización internacional desde el momento en el que entré en contacto con las cuestiones internacionales, en el tercer curso de la licenciatura de Ciencias Políticas, con la asignatura de Relaciones Internacionales, en la que tuve la fortuna de tener como Profesor a D. Celestino del Arenal. Mi interés se acentuó con el estudio de las distintas materias que aparecían incluidas en la especialidad de Estudios Internacionales.

En segundo lugar, por el hecho de que, en el año en el que obtuve el grado de licenciado (1985) con la presentación del trabajo de licenciatura (tesina) sobre el tema "La Soberanía del Estado en el Derecho Internacional y el problema de seguridad", España estaba a punto de entrar a formar parte de las Comunidades

II

Europeas como Estado Miembro de pleno derecho. La actualidad que adquirieron los temas comunitarios y la multiplicación creciente de publicaciones en la materia, hasta entonces escasa en España, me indujeron a centrar el tema de mi trabajo de tesis en una cuestión comunitaria, dando, así, satisfacción a mi interés general por las Organizaciones Internacionales y al deseo de abordar un tema de radical actualidad. El dinamismo comunitario de los últimos años (Acta Única y Tratado de la Unión Europea, con lo que estos textos implican para la construcción comunitaria), ha mantenido esa actualidad, de forma constante.

A la intención de abordar un tema de actualidad se ha unido una convicción profunda: la idea de que la Comunidad Europea constituye el fenómeno más avanzado en el conjunto de la realidad institucional internacional y que, por lo tanto, es un modelo a seguir en otras áreas del planeta.

La elección de la cuestión concreta, que es objeto del presente trabajo, se debe a varias razones. Por un lado, la elección de los procedimientos de decisión, como "observatorio" desde el que aproximarse a la evolución comunitaria, responde al convencimiento de que en los procesos de decisión en las Organizaciones Internacionales, en general, y en la Comunidad Europea, en particular, es donde mejor se aprecian los elementos de tensión que subyacen en cualquier fenómeno organizativo internacional. Las peculiaridades de la estructura orgánica comunitaria y de sus procedimientos de decisión acentúan este convencimiento.

Por otra parte, detrás de todo fenómeno de organización y

III

en el caso de los procesos internacionales de integración regional, aún más, existe un factor o una dimensión básica que no puede olvidarse: el factor y la dimensión humana. Por esta razón, he utilizado el concepto de legitimidad, aplicado a las instituciones comunitarias, como instrumento de interpretación de la evolución institucional de la Comunidad. Así mismo, esa dimensión humana y social irreductible me ha conducido a sostener un concepto de legitimidad sustancial, bastante alejado del planteamiento formalista del mismo, que suele identificarlo con el concepto de legalidad.

Por todo lo dicho, debo, en primer lugar, dar mi agradecimiento a todos los Profesores de los que he tenido la suerte de ser alumno, tanto en la licenciatura como en el doctorado, y que crearon en mí el interés por el estudio de las cuestiones internacionales. En especial, además del Profesor D. Celestino del Arenal, a los Profesores D. Manuel Medina, D. Eduardo Vilariño, D. Carlos Corral, D. Francisco Aldecoa y D. José Antonio García Vilar.

Un agradecimiento especial debo al Profesor D. José Giménez y Martínez de Carvajal, del que no sólo he sido alumno en la licenciatura y en el doctorado, sino que es el director del presente trabajo de tesis y como tal ha sido una constante fuente de apoyo y de consejos. Un agradecimiento de unas pocas líneas, como éste, nunca será suficiente. En cualquier caso, para mí ha sido y es bastante más que mi Profesor.

IV

Tengo que agradecer, también de manera especial, al Profesor D. Juan Antonio Carrillo Salcedo su apoyo y su consejo desde que inicié el trabajo de tesis, siguiéndola con atención y cuyas orientaciones han sido importantes para la realización del mismo.

Así mismo, debo agradecimiento al Profesor D. Antonio Truyol y Serra. Aunque no tuve la ocasión de ser su alumno en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, pude asistir a un seminario anual, organizado por el Centro de Cultura Universitaria del C.E.U., sobre el tema de la Unión Política Europea (curso 1985-86) y a otras conferencias y seminarios por él impartidos. Tanto estos como su extensa obra han sido fuente de inspiración y una referencia constante.

A mi mujer, Susana, le debo agradecer la enorme paciencia que ha tenido durante el tiempo de realización del presente trabajo de tesis y su ayuda, en todos los sentidos. A ella y a nuestros hijos, Loreto e Ignacio, por ser una motivación constante en mi trabajo, les debo el más profundo agradecimiento.

A mis padres y hermanos, a mis suegros y cuñados porque, además del apoyo constante que me han dado siempre, han sido el entorno humano que me ha hecho crecer como persona.

A la Fundación Universitaria San Pablo (C.E.U.) le debo el haberme aceptado entre su profesorado, lo que me ha proporcionado una experiencia docente de un valor fundamental.

A las personas del Instituto Francisco de Vitoria, transformado, después, en el Instituto de Ciencias Jurídicas, del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, por la ayuda que tan amablemente me prestaron en la recogida de una parte muy importante del material necesario para la realización de este trabajo de tesis. En especial, mi agradecimiento a Isabel Moreda.

Al personal de la Oficina de la Comisión de las Comunidades Europeas, en Madrid.

A José Luis Muñoz de Baena por su amistad y sus consejos. A mi gratitud añado mis felicitaciones. Cuando lea este agradecimiento sabrá el por qué.

A Natividad Fernández Sola tengo que agradecerle tanto los textos que me envió como su apoyo. Aunque ella pueda creer lo contrario, tanto éste como aquéllos han sido muy valiosos.

A María Dolores Minguez debo agradecerle su amistad y las molestias que se tomó para conseguirme unos documentos que eran imprescindibles en la última fase de realización de la tesis.

A Chema García Madaria, a Pilar Mellado, a Mónica Muñoz-Alonso, a Pepe Peña, a Teresa Sanz y a todos los demás Profesores y amigos del C.E.U., por su interés y su constante estímulo.

VI

INDICE

PREFACIO	I
INDICE	VI
ABREVIATURAS MÁS UTILIZADAS.....	X
CAPÍTULO INTRODUCTORIO	1
I. Sociedad Internacional y Organización Internacional...	2
II. Rasgos esenciales de las Organizaciones Internaciona- les.....	10
III. Universalismo y regionalismo en el fenómeno de las Organizaciones Internacionales.....	17
IV. La Comunidad Europea como Organización de integración.	23
NOTAS AL CAPÍTULO INTRODUCTORIO.....	34
CAPÍTULO I. EL CONSEJO.....	40
SECCIÓN PRIMERA. LA VOTACIÓN.....	46
I. Mayoría cualificada y unanimidad. El compromiso de Luxemburgo.....	49
1.- La crisis del 65 y el compromiso de Luxemburgo....	54
II. Mayoría cualificada y unanimidad. El Acta Única.....	59
III. La votación y el papel del Consejo.....	68
IV. El Tratado de la Unión Europea. La votación en el Consejo.....	76
SECCIÓN SEGUNDA. EL FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO.....	81
I. El COREPER y la preparación del trabajo del Consejo...	82
II. La creciente importancia de la Presidencia.....	86
SECCIÓN TERCERA. EL CONSEJO EUROPEO.....	91
I. De las Cumbres al Consejo Europeo. El Acta Única.....	91

VII

II. El papel del Consejo Europeo: desbloqueo, impulso y orientación.....	98
III. El Consejo Europeo y el papel del Consejo.....	102
NOTAS AL CAPÍTULO I.....	107
CAPÍTULO II. LA COMISIÓN.....	118
SECCIÓN PRIMERA. LA INICIATIVA Y EL PAPEL DE LA COMISIÓN....	123
I. Las modalidades del ejercicio del poder de iniciativa. Las consultas.....	124
II. El Consejo Europeo y su incidencia en el poder de iniciativa de la Comisión.....	137
III. La incidencia del Acta Única sobre la iniciativa de la Comisión.....	142
IV. El poder de iniciativa y el papel de la Comisión.....	148
SECCIÓN SEGUNDA. LA COMISIÓN COMO INSTITUCIÓN EJECUTIVA....	154
I. El fundamento y las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución antes del Acta Única.....	156
1.- El fundamento de las competencias de ejecución....	156
2.- Las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución.....	162
II. El Acta Única y la Decisión de 1987.....	170
III. Ejecución e iniciativa. El papel de la Comisión.....	178
NOTAS AL CAPÍTULO II.....	186
CAPÍTULO III. EL PARLAMENTO.....	198
SECCIÓN PRIMERA. LAS ELECCIONES DIRECTAS Y EL PAPEL DEL PARLAMENTO.....	203
SECCIÓN SEGUNDA. LA EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DEL PAR- LAMENTO EN LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA.....	210

VIII

I. La posición del Parlamento en el nuevo procedimiento de cooperación. Las modalidades de su Reglamento interno.....	211
1.- Las modificaciones del Reglamento interno.....	219
II. Una comparación necesaria: el Acta Única y el proyecto de Tratado de Unión Europea.....	227
III. Función consultiva y función legislativa.....	233
IV. El Tratado de la Unión Europea y el Parlamento.....	241
SECCIÓN TERCERA. LOS PODERES PRESUPUESTARIOS DEL PARLAMENTO	250
I. La enmienda de los gastos no obligatorios.....	254
II. La posibilidad de rechazo del proyecto de presupuesto	257
III. Control y aprobación de la gestión del presupuesto..	262
SECCIÓN CUARTA. LA PARTICIPACIÓN DEL PARLAMENTO EN LA CELEBRACIÓN DE ACUERDOS INTERNACIONALES.....	268
NOTAS AL CAPÍTULO III.....	277
CAPÍTULO IV. LEGITIMIDAD Y EVOLUCIÓN COMUNITARIA.....	289
SECCIÓN PRIMERA. LAS LEGITIMIDADES EN PRESENCIA Y LAS INSTITUCIONES.....	296
I. El marco conceptual.....	296
II. Las instituciones comunitarias y la legitimidad que encarnan.....	308
1.- La legitimidad interestatal. El Consejo.....	312
2.- La legitimidad supranacional. La Comisión.....	316
3.- La legitimidad popular. El Parlamento.....	323
SECCIÓN SEGUNDA. LA LEGITIMIDAD DE LAS INSTITUCIONES Y LA EVOLUCIÓN COMUNITARIA.....	332
NOTAS AL CAPÍTULO IV.....	342

IX

CONCLUSIONES.....	349
FUENTES	355
BIBLIOGRAFÍA.....	357

ABREVIATURAS MÁS UTILIZADAS

A.E.L.E.	Association Européen de Libre Échange
A.E.P.D.I.R.I.	Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales
A.L.-H.-A.D.I.	Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional
B.E.I.	Banco Europeo de Inversiones
CC.EE.	Comunidades Europeas
C.D.E.	Cahiers de Droit Européen
C.E.C.A.	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
C.E.E.	Comunidad Económica Europea
C.E.E.A.	Comunidad Europea de la Energía Atómica
C.E.S.	Comité Económico y Social
C.J.C.E.	Cour de Justice des Communautés Européennes
C.M.L.R.	Common Market Law Review
COREPER	Comité de Representantes Permanentes
D.A.	Documentación Administrativa
DOCE	Diario Oficial de las Comunidades Europeas
E.C.	European Community
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FEOGA	Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrí- cola
FME	Fondo Monetario Europeo
FSE	Fondo Social Europeo
I.E.E.-U.L.B.	Instituto de Estudios Europeos de la Universi-

XI

dad Libre de Bruselas

I.V.A.(T.V.A.)	Impuesto sobre el valor añadido
JOCE	Journal Officiel des Communautés Européennes
O.I.T.	Organización Internacional del Trabajo
O.N.U.	Organización de las Naciones Unidas
PAC	Política Agrícola Común
R.C.A.D.I.	Recueil des Cours de l'Académie de Droit International
Rec.	Recueil de la Jurisprudence de la C.J.C.E.
R.E.D.I.	Revista Española de Derecho Internacional
R.I.E.	Revista de Instituciones Europeas
R.M.C.	Revue du Marché Commun
R.T.D.E.	Revue Trimestrielle de Droit Européen
S.M.E.	Sistema Monetario Europeo
T.C.E.C.A.	Tratado de la C.E.C.A.
T.C.E.E.	Tratado de la C.E.E.
T.C.E.E.A.	Tratado de la C.E.E.A.
U.C.E.	Unidad de Cuenta Europea

CAPÍTULO INTRODUCTORIO

I. Sociedad Internacional y Organización Internacional.

Una de las características esenciales del mundo moderno es el desarrollo y expansión del Estado como forma fundamental de organización política. La progresiva sustitución, en el ámbito geográfico europeo, del modelo imperial por un conjunto de reinos, caracterizados como unidades políticas autónomas, marca la transformación, desde el punto de vista político, del mundo medieval hacia el mundo moderno. Uno de los resultados de esta transformación es la aparición de un modelo de Sociedad Internacional que, a pesar de las modificaciones que ha sufrido a lo largo de los últimos siglos, se puede caracterizar o presentar, esencialmente, como una sociedad de Estados o entes jurídicos soberanos.

Así, como señala el Profesor Antonio Truyol, una sociedad "será estatal cuando el poder esté centralizado, monopolizado por una instancia suprema que se impone a los sujetos", en tanto que "una sociedad es internacional cuando el poder está descentralizado, distribuido entre grupos que lo monopolizan en sus respectivos territorios". En consecuencia, "la sociedad internacional es una sociedad de comunidades humanas con poder de autodeterminación", lo que supone la existencia de dos tendencias contradictorias que operan, simultáneamente, en la Sociedad Internacional y provocan una continua tensión: una tendencia centrífuga y una tendencia centripeta (1).

De esta forma, nos encontramos con un primer rasgo de la Sociedad Internacional que es básico para entender el fenómeno

de la aparición y desarrollo de las Organizaciones Internacionales: la descentralización política. Esta característica ha convertido la idea de equilibrio en un elemento básico de la percepción de la vida internacional. Desde la idea del equilibrio de poderes o de potencias, que constituye la base del orden establecido en los Tratados de Westfalia (1648), hasta la idea de un equilibrio bipolar, sustentado en la potencia nuclear, que caracteriza los primeros tiempos de la vida de la Organización de las Naciones Unidas y la idea, más reciente, de un equilibrio multipolar, el concepto de equilibrio ha sido constantemente utilizado y actualizado. Resulta, así, plenamente acertada la afirmación del Profesor Medina Ortega para quien "la descentralización del poder político propio de una sociedad internacional parece constituir siempre una situación de equilibrio inestable que los actores internacionales tratan de alterar sustituyéndola por sistemas de organización que superen la dispersión política" (2).

La descentralización política de la Sociedad Internacional del mundo moderno supuso, al menos en sus inicios, un nivel considerable de desorden o de caos. La idea de equilibrio se manifestaba, en esta perspectiva, como un instrumento necesario, aunque muy rudimentario, para limitar ese grado elevado de desorden. Sin embargo, el propio carácter descentralizado de la Sociedad Internacional implicaba, en sí mismo, los elementos de superación de la fase inicial de desorden. La dimensión limitada de los Estados modernos y el continuo deseo de mejora, en todos los aspectos, de las sociedades que los sustentan ha incrementado

de forma continua el grado de interdependencia entre sociedades y entre Estados. El fenómeno de la interdependencia se encuentra, así, en la base de la transformación de la Sociedad Internacional inicial, calificada, acertadamente, como una sociedad de yuxtaposición por distintos autores, como los Profesores Dupuy y Reuter (3), en una sociedad que comienza a reconocer la existencia de intereses comunes y como consecuencia inicia un proceso de institucionalización.

La necesidad de canalizar y dar racionalidad a las relaciones entre Estados y sociedades explica, por lo tanto, el incipiente desarrollo del Derecho Internacional y la aparición y crecimiento del fenómeno de organización internacional. Las Organizaciones Internacionales surgen en el marco de una Sociedad Internacional constituida, esencialmente, por Estados y en una fase determinada de su desarrollo.

Las primeras Organizaciones Internacionales, en sentido propio, surgen a principios del siglo XIX (4). Durante este siglo, las relaciones multilaterales entre los Estados adoptan, en lo esencial, dos formas: 1) el modelo de las Conferencias Internacionales, caracterizadas por su no permanencia y orientadas, en cuanto a sus objetivos, hacia los problemas de la paz y la seguridad; 2) un modelo de cooperación permanente que se concreta, primero, en las llamadas Comisiones Fluviales y, después, en las Uniones Administrativas. A parte de la distinción que surge del criterio de permanencia, otra diferencia resulta destacada entre estos dos modelos. La cooperación política y los problemas relacionados con la guerra y la paz son considerados

y abordados por medio de un instrumento flexible, la diplomacia multilateral de las Conferencias, en tanto que la cooperación técnica y después económica, se realiza por medio de unos instrumentos más desarrollados que contienen los elementos básicos sobre los que se desarrollarán las Organizaciones Internacionales posteriores.

Las Comisiones Fluviales y las Uniones Administrativas, que surgen en Europa, conocen también un notable desarrollo en el continente americano, respondiendo a las mismas necesidades. Como señala el Profesor Medina Ortega, "el fenómeno de la organización internacional inicia su desarrollo en ambas orillas del Atlántico casi simultáneamente y por idénticos motivos: la insuficiencia del Estado para atender servicios públicos con repercusiones internacionales, y la necesidad de establecer órganos que resolvieran los conflictos entre Estados" (5).

Aunque la diplomacia multilateral no ha desaparecido, son las organizaciones permanentes las que han ocupado de forma progresiva el lugar relevante en las preferencias de los Estados, cuando el objetivo es desarrollar la cooperación con otros Estados. En cualquier caso, el proceso que va desde el modelo tradicional de una red de relaciones diplomáticas, esencialmente bilaterales, hasta el modelo de relaciones institucionalizadas, se ha desarrollado de tal forma que, como señala Marcel Merle, "el paso de un modo de relación a otro se ha efectuado de una forma natural y casi insensible" (6).

Existe, por otro lado, un rasgo característico de la Sociedad Internacional que ha sido dominante hasta el presente

siglo y cuya trascendencia convierte en obligada su referencia. Se trata del carácter básicamente europeo de la Sociedad Internacional. Al igual que la descentralización del sistema internacional, su eurocentrismo determinó las características específicas de su evolución hasta el presente siglo. La transformación de la Sociedad Internacional, en esta perspectiva eurocéntrica, ha tenido como fenómenos cruciales la colonización y la descolonización. Si la primera supuso la expansión territorial de los Estados europeos fuera de su ámbito geográfico propio, con lo que ello supuso de "exportación" de sus ideas, formas de organización, etc..., la segunda ha tenido como consecuencia la expansión de la Sociedad Internacional, primero, al ámbito americano y, después, al asiático y al africano (7).

El proceso de descolonización constituye una realidad esencial para comprender la transformación de la Sociedad Internacional y del Derecho Internacional de base esencialmente europea en una sociedad mundial y un Derecho Internacional del mismo carácter. Esta transformación no es sólo cuantitativa, en el sentido de un aumento del número de Estados, sino, en especial, cualitativa. La heterogeneidad que la descolonización ha generado en la Sociedad Internacional está afectando, considerablemente, el desarrollo del Derecho Internacional actual y al fenómeno de institucionalización internacional.

En el proceso de desarrollo de las Organizaciones Internacionales, la creación de la Sociedad de Naciones (8) supuso un cambio importante en el planteamiento que los Estados tenían sobre esta cuestión. A pesar de su relativo éxito, las

Conferencias de Paz, que se desarrollan a finales del siglo XIX y principios del XX, no constituían ya, a la vista de la intensidad y de las consecuencias de la guerra que se inicia en 1914, instrumentos suficientes para garantizar la paz. La creación de la Sociedad de Naciones responde así a una necesidad de asegurar la paz entre los Estados Miembros, por medio del establecimiento de un sistema de seguridad colectiva. Además, constituye la primera Organización de alcance general, en cuanto a su vocación, aunque la ausencias (en especial, de Estados Unidos) y las retiradas (Brasil, Japón, Alemania, Italia...) minaron la capacidad de actuación de la Organización, que fue incapaz de impedir el aumento de las tensiones internacionales y el expansionismo de algunas potencias.

La Sociedad de Naciones fue creada sobre la base de la experiencia internacional del siglo XIX y de unos conceptos que estaban llamados a entrar en crisis, como los de liberalismo y nacionalismo. Además, la composición de esta Organización fue, esencialmente, europea y americana. En síntesis, puede servirnos la acertada valoración que hace el Profesor Carrillo Salcedo que, al considerarla como una mezcla de tradición y de cambio, pervivencia del pasado, junto con innegables nuevas dimensiones e innovaciones, afirma que "la Sociedad de Naciones supuso un reforzamiento del sistema internacional, pero no una ruptura del mismo, ni su sustitución por otro radicalmente distinto del que había sido establecido en la Paz de Westfalia, en 1648" (9).

A pesar de todo esto, la misma creación de la Sociedad de Naciones supuso la consagración de la cooperación

institucionalizada de ámbito general, iniciando una experiencia que constituiría el punto de arranque de la Organización Internacional de escala mundial, tal como hoy la conocemos. De hecho, el esfuerzo de organización no se agotó con la Sociedad de Naciones, sino que dió otros frutos, como fue el caso, en especial, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), cuya creación se contemplaba en el Tratado de Versalles (1919) y que, por lo tanto, es coetánea de la Sociedad de Naciones (10).

Por la peculiar composición de sus órganos principales, la Conferencia General y el Consejo de Administración, que es estatal, pero no sólo gubernamental (dos representantes gubernamentales, uno patronal y uno obrero por cada Estado, en la Conferencia) y por las funciones que desempeña, que incluyen la elaboración de recomendaciones y convenios en materia laboral y el control de aplicación de estos convenios en los Estados Miembros que los han ratificado, la OIT constituyó, en el momento de su creación, una novedad destacada en el ámbito de las Organizaciones Internacionales.

Antes de la terminación de la I Guerra Mundial, se produce un acontecimiento de gran transcendencia para la Sociedad Internacional, cuya influencia se ha extendido en el tiempo y, en especial, en la era de las Naciones Unidas. Se trata de la revolución rusa de octubre de 1917. Una de las grandes potencias del antiguo Concierto Europeo se transforma en un Estado socialista que, una vez superada la fase inicial de aislamiento, inició un proceso de expansión de su influencia que, después de la II Guerra Mundial, condujo a la aparición de lo que se ha

llamado el bloque soviético. Aparte del hecho evidente de que la Unión Soviética constituyó uno de los ejes del mundo bipolar de la postguerra, su existencia y su expansión introdujeron en la Sociedad Internacional un factor de heterogeneidad ideológica, que es una de las características esenciales de la Sociedad Internacional desde 1945. Este hecho ha tenido, además, una considerable trascendencia doctrinal en el campo del Derecho Internacional y de las Relaciones Internacionales, con el desarrollo de un conjunto de teorías de fundamentación marxista, acerca de ambos campos, tanto en el ámbito de los Estados socialistas como fuera de ellos (11).

La consolidación definitiva del fenómeno de la organización de la Sociedad Internacional se produce a partir de 1945. Aunque recogiendo, en parte, la experiencia histórica, la Organización de las Naciones Unidas va a adquirir una dimensión geográfica y un grado de actividad desconocido antes de la II Guerra Mundial. Es en la época de las Naciones Unidas cuando la expansión de la Sociedad Internacional desborda los límites europeos y americanos para adquirir una dimensión mundial. Es, quizás, este hecho el que mejor expresa la diferencia entre el fenómeno organizativo actual y el anterior a 1945. El Profesor Antonio Truyol lo ha destacado con notable claridad cuando afirma que: "la segunda guerra mundial verá manifestarse de golpe la mutación de la sociedad internacional, maduramente preparada. La emancipación o descolonización del mundo afro-asiático es, después de la emancipación del Nuevo Mundo, el hecho mayor de la vida internacional. Consagra la mundialización de la sociedad

internacional en cuanto tal, y no incorporada sólo de una manera pasiva, tal cual lo era anteriormente, al ciclo de los intercambios mundiales bajo una hegemonía o una dominación. Ha dado a la Organización de las Naciones Unidas su fisonomía peculiar, radicalmente distinta de la de la Sociedad de Naciones" (12).

En síntesis, del sistema europeo de Estados se pasa a una Sociedad Internacional de carácter mundial en la que el pluralismo o la heterogeneidad cultural, ideológica, jurídica, etc... constituye un dato fundamental. La institucionalización internacional a partir de 1945 estará marcada, de forma notable, por esa realidad.

II. Rasgos esenciales de las Organizaciones Internacionales.

El mundo internacional contemporáneo se caracteriza, entre otras cosas, por la aparición y expansión del fenómeno de las Organizaciones Internacionales. Su importancia no ha dejado de crecer, de forma que las Organizaciones Internacionales, tanto de composición interestatal (OIG) como no interestatal (ONG), constituyen actores importantes de la vida internacional y han accedido, al menos las OIG, a cierto grado de subjetividad, desde el punto de vista del Derecho Internacional.

Desde la perspectiva del presente trabajo, resulta conveniente centrar estas consideraciones en las organizaciones de composición interestatal o, en una expresión que ha hecho fortuna, en las Organizaciones Intergubernamentales. Como

organizaciones compuestas por Estados, las OIG están determinadas por este primer dato básico del que resulta una consecuencia lógica: el hecho de que constituyen un instrumento voluntariamente creado por los Estados para cumplir unas determinadas funciones que facilitan la consecución de unos objetivos y de unos intereses apreciados por aquéllos como comunes.

Aunque creación de los Estados, las Organizaciones Internacionales Intergubernamentales no pueden identificarse, de manera absoluta, con aquéllos. Por otro lado, estas organizaciones no son el único medio por el cual los Estados buscan la satisfacción de sus intereses nacionales propios y, como destaca el Profesor Carrillo Salcedo, en algunos casos, ni siquiera son el medio más relevante para ello (13). De hecho, el fenómeno institucional no ha eliminado otros modelos de relación más tradicional, de tal forma que, como indica Marcel Merle, "los Estados participan simultáneamente en varios sistemas de relaciones: relaciones bilaterales permanentes, en el marco de la red diplomática; relaciones multilaterales ocasionales, en el marco de las conferencias diplomáticas...; relaciones colectivas y permanentes en el marco de las instituciones internacionales" (14).

A diferencia de los Estados, que tienen, en todos los casos, unos elementos comunes fundamentales que facilitan su estudio y la elaboración de teorías generales, las Organizaciones Internacionales se caracterizan por su gran diversidad, consecuencia del dato básico de que son los Estados que las crean

los que determinan, en cada caso, sus objetivos, las competencias de la organización, expresión jurídica de esos objetivos, la estructura orgánica y los poderes de cada uno de los órganos de la organización.

Las evidentes dificultades que plantea esa diversidad no han sido, sin embargo, un obstáculo insalvable para la doctrina en la búsqueda de rasgos comunes o elementos generales aplicables a las Organizaciones Internacionales. En primer lugar, la existencia de éstas parece responder a unas mismas necesidades: 1) de forma general, responden a la necesidad de limitar el elevado grado de desorden, que es consecuencia de la descentralización política propia de la Sociedad Internacional o, en otras palabras, una de las tres grandes cuestiones que están presentes en el proceso de desarrollo del fenómeno de Organización Internacional es, según la acertada expresión del Profesor Carrillo Salcedo, "el problema del poder y del establecimiento de un orden basado en la concertación política" (15); 2) la organización y el mantenimiento de la paz y la seguridad entre los Estados (16); 3) la cooperación entre los Estados en materias económicas, sociales, etc..., con el objetivo de promover el bienestar, tanto en el ámbito nacional como en el internacional (17).

En segundo lugar, las Organizaciones Internacionales Intergubernamentales tienen otros dos rasgos comunes, de especial relevancia desde la perspectiva del Derecho Internacional: en primer lugar, son creadas por medio de instrumentos jurídicos internacionales que, a pesar de las diferentes denominaciones

concretas que puedan adoptar (Pacto, Carta, Convenio, etc...), constituyen Tratados Internacionales en el sentido que este término tiene en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 1969 (artículos 2º, 1, a y 5º) y, por lo tanto, están sometidos a las disposiciones de esta Convención; en segundo lugar, estas Organizaciones tienen, como es generalmente aceptado, una personalidad jurídica internacional que, no obstante, es distinta de la de los Estados. La de estos es una subjetividad plena, la de aquéllas es una subjetividad limitada (18).

En este sentido, constituye una referencia obligada el dictamen del Tribunal Internacional de Justicia acerca del asunto sobre Reparación por daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas, de 11 de abril de 1949, en el que el Tribunal reconoce a la Organización la capacidad para presentar una reclamación internacional, lo que es consecuencia de su caracterización como persona internacional y, por lo tanto, titular de derechos y de deberes. Sin embargo, esto no la identifica como Estado, ni su personalidad jurídica, sus derechos y deberes son los mismos que los de un Estado (19).

Consecuencia directa de la subjetividad internacional de las Organizaciones Internacionales es su capacidad para actuar como sujeto activo o pasivo en materia de responsabilidad. De esta forma, como señala el Profesor Manuel Pérez González, "en tant que sujet de droit international lésé par un fait internationalement illicite pouvant être attribué à un autre sujet de droit international (Etat ou organisation

internationale), une organisation internationale peut exiger réparation des dommages résultant de ce fait, tant en ce qui concerne ses droits et intérêts propres que ceux relatifs à la personne dont la protection fonctionnelle lui incombe", al mismo tiempo, como sujeto de Derecho Internacional al que se le puede atribuir un hecho internacionalmente ilícito, "une organisation internationale peut être rendue responsable de la violation d'obligations contractées à l'égard d'un autre sujet de droit international (Etat ou organisation international)" (20).

En tercer lugar, las Organizaciones Internacionales tienen unas competencias y unos poderes propios establecidos, normalmente, en los Tratados fundacionales y que varían, en cada caso, en función de los objetivos de la organización. Se trata, por lo tanto, de competencias de atribución que tienen una naturaleza funcional y cuyo límite general lo constituyen las competencias que se consideran, en ese momento, exclusivas de los Estados. En la dinámica propia de estas organizaciones y en el juego entre las competencias de los Estados Miembros y las de cada organización, hay un principio que desempeña un papel de notable importancia: el principio de las competencias implícitas.

Estas competencias implícitas, como señala el Profesor Pastor Ridruejo, "resultan de una concepción teleológica y no formalista ni restrictiva de las organizaciones internacionales. Se entiende, en efecto, que las organizaciones internacionales no sólo tienen las competencias que expresamente les atribuyen los respectivos tratados instituyentes sino también aquellas que resulten necesarias para el ejercicio de las funciones previstas

en los tratados fundacionales. Se trata, en definitiva, de interpretar las reglas convencionales con arreglo a los principios de razonabilidad y del efecto útil" (21). Tratándose de una cuestión de interpretación la aplicación de este principio, en cuanto a su alcance, depende de la interpretación práctica de cada organización, con la condición de que tal interpretación, como señala el Profesor Carrillo Salcedo, sea generalmente aceptada por los Estados Miembros (22).

En cuarto lugar, desde el punto de vista de su estructura orgánica, las Organizaciones Internacionales Intergubernamentales cuentan con órganos permanentes y preestablecidos, sometidos a procedimientos también preestablecidos en los tratados que las constituyen. En términos generales, la estructura básica de casi todas estas organizaciones incluye, al menos, tres órganos principales, como señala el Profesor Medina Ortega: un órgano representativo de todos los Estados Miembros; un órgano más reducido integrado por algunos Miembros, ya sea por elección, ya por una cualificación especial, consecuencia de la aplicación de ciertos criterios; una Secretaría General, que agrupa a los servicios administrativos y al personal que trabaja para la Organización (23).

Esta estructura básica se complica con el estudio de casos particulares, en especial, si estos tienen gran relevancia. Así, por ejemplo, en el caso de las Naciones Unidas, junto a la Asamblea General existen tres órganos de representación gubernamental y de composición reducida: Consejo de Seguridad, Consejo Económico y Social y Consejo de Administración

Fiduciaria. Pero, además, la Corte Internacional de Justicia indica la existencia de un tipo de órganos cuya composición no es intergubernamental, sino que están integrados por personas que no representan a sus Gobiernos (es, también, el caso de la Comisión de Derecho Internacional).

Hay casos de organizaciones, como la Comunidad Europea, en los que la estructura orgánica se caracteriza, especialmente, por una diversidad de composición de sus órganos, lo que es de especial importancia para este trabajo de tesis. El Consejo está compuesto por los representantes de los Estados Miembros, por miembros de los Gobiernos de estos. El Parlamento está compuesto por representantes elegidos directamente por los pueblos de la Comunidad. La Comisión y el Tribunal de Justicia están compuestos por personas que no actúan en representación de sus Gobiernos.

Si la existencia de funcionarios internacionales es un elemento común a la generalidad de las organizaciones intergubernamentales, en casos como el de las Naciones Unidas o el de la Comunidad Europea este dato constituye un factor esencial, ya que son estos funcionarios los que dan permanencia a la organización y continuidad a su trabajo.

En quinto lugar, las Organizaciones Internacionales tienen una voluntad propia y autónoma, en la medida en que sus órganos tienen capacidad, siguiendo determinados procedimientos de decisión, para adoptar actos jurídicos propios. Este rasgo común nos lleva a la consideración de dos cuestiones básicas, íntimamente relacionadas entre sí: por un lado, el grado en que los elementos interestatales de la organización participan en la

formación de esa voluntad propia de la misma; por otro, la cuestión de los sistemas de votación que sólo en apariencia es una cuestión formal y que se plantea, esencialmente, como un problema de opción entre dos principios, el mayoritario y el de unanimidad.

III. Universalismo y regionalismo en el fenómeno de las Organizaciones Internacionales

En el proceso de desarrollo del fenómeno de institucionalización internacional se manifiestan dos tendencias cuyas relaciones es preciso destacer para situar de manera adecuada la realidad de la Comunidad Europea. Una tendencia hacia el universalismo y una tendencia hacia el regionalismo, presentados, con frecuencia, como dos modelos opuestos de Organización Internacional.

Ambas tendencias responden, en buena medida, a dos impulsos diferentes, como señala acertadamente el Profesor Carrillo Salcedo. Si el "estímulo primario hacia una Organización mundial derivaría de la toma de conciencia del carácter global y universal de los problemas de la organización de la paz", al contrario, el "estímulo primario hacia el regionalismo radicaría en la convicción de que los intereses comunes se promueven mejor y de modo más eficiente en un marco regional que en uno universal, en la medida en que aquél permite una cooperación más estrecha por tratarse de un medio social más homogéneo y coherente" (24). La dinámica entre estas dos tendencias ilustra

perfectamente, en el terreno de la Organización Internacional, la dialéctica característica de la Sociedad Internacional entre los elementos de heterogeneidad y homogeneidad, entre lo universal o mundial y lo particular (25).

De hecho, mientras la Organización de las Naciones Unidas y sus organismos especializados constituyen un sistema coherente, no es posible, como indica el Profesor Medina Ortega, hablar de un sistema de organizaciones regionales, pues éstas responden a intereses muy diversos y, en ocasiones, contrapuestos (26).

El regionalismo, como fenómeno de relevancia en el Derecho Internacional, es relativamente reciente. Su desarrollo, como nos recuerda el Profesor Díez de Velasco, es especialmente intenso a partir de la II Guerra Mundial, gracias, en parte, al paso dado por la Carta de la Naciones Unidas al acoger el fenómeno regionalista (27). En realidad, este fenómeno, desde la perspectiva de las Organizaciones Internacionales, sólo puede ser tratado en referencia a la existencia de una Organización mundial. Se puede decir que a medida que avanza la mundialización de la Sociedad Internacional más evidente se hace la heterogeneidad de la misma y mayor proliferación tiene el fenómeno de las Organizaciones regionales.

En paralelo con esta multiplicación de las organizaciones regionales, el estudio de las Organizaciones Internacionales ha adquirido una autonomía propia, emancipándose del Derecho Internacional y adquiriendo un carácter de disciplina científico-política y ya no sólo jurídica. Esta evolución está asociada, como señala el Profesor Medina Ortega, a un nuevo tipo de

estudios de este fenómeno organizativo agrupados bajo la denominación de funcionalismo, para los cuales la "finalidad principal consiste en determinar la función que juegan las organizaciones internacionales en las relaciones internacionales" (28).

En la evolución posterior a 1945 se puede observar con claridad el aumento de la importancia del fenómeno organizativo internacional regional. Si, en principio, la Carta de las Naciones Unidas es receptiva con relación al mismo, limita, sin embargo, su consideración a los aspectos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad. A pesar de esto, la evolución de las Naciones Unidas se ha orientado de forma progresiva hacia esquemas regionales, en especial, en relación con los temas de la cooperación para el desarrollo (las Comisiones Económicas Regionales, dependientes del ECOSOC, los programas de los organismos especializados, et...). Así, la dualidad coexistencia-cooperación da cuenta de las motivaciones fundamentales del proceso de institucionalización internacional.

En esta dualidad, la cooperación ha adquirido, de forma progresiva, una importancia tal que el Derecho Internacional ha dejado de ser exclusivamente un "Derecho de coexistencia", cuya principal función era delimitar las competencias de los Estados y ordenar los aspectos formales de las relaciones entre ellos para convertirse, cada vez más, en un "Derecho de cooperación" (29).

Esta evolución es evidente en el ámbito de las Naciones Unidas, en la que, como destaca el Profesor Carrillo Salcedo, "la

cooperación institucionalizada en materias económicas y sociales, que en 1945 se contempló como medio indirecto para la consecución de la paz y la seguridad internacionales, se ha convertido progresivamente en un ámbito privilegiado para la acción de las Naciones Unidas. Resulta así que la ideología de las Naciones Unidas se ha hecho más compleja, ya que a la finalidad de la seguridad, predominante en 1945, ha venido a añadirse, con creciente empuje, la del desarrollo" (30).

En el ámbito de las Organizaciones Internacionales regionales, la idea de cooperación parece ser aún más importante. En la medida en que la construcción de la paz se aprecia como un problema global, mundial, el papel que pueden desempeñar las Organizaciones Internacionales de alcance geográfico limitado con relación a aquél sólo puede ser de carácter complementario. Sin embargo, con relación a la cooperación en materias específicas, este tipo de organizaciones resulta un medio más apropiado en la medida en que se sostienen sobre un entorno más homogéneo, por tradición y por intereses. Como señala el Profesor Medina Ortega, "en las organizaciones regionales,..., la pura necesidad de coexistencia es sustituida con frecuencia por una aspiración a la integración" (31).

En los párrafos precedentes se han utilizado los términos Organización Internacional regional u Organización regional para englobar una serie de fenómenos de características muy diversas. Se hace necesario, por lo tanto, alguna precisión con relación a este calificativo de "regional". Ha sido muchas veces señalada la dificultad de definir éste en el ámbito internacional. De

hecho, no existe una definición aprehensiva en la suficiente medida como para abarcar a todas las realidades que se pretenden incluir en tal término. El criterio geográfico es, probablemente, el más útil, pero, en todo caso, no es suficiente. Normalmente, se emplea junto con éste el criterio de las competencias materiales (32). Si bien hay Organizaciones que tienen un ámbito determinado en zonas geográficamente coherentes, continentales o subcontinentales, como son los casos de la O.U.A., la O.E.A., o la Comunidad Europea, otras Organizaciones, aunque limitadas geográficamente, tienen un ámbito más disperso, como pueden ser la O.T.A.N. o la O.P.E.P. y, por lo tanto, deben caracterizarse por el ámbito de sus funciones.

En términos generales, las Organizaciones regionales se pueden caracterizar por tener un ámbito geográfico limitado y una vocación no universal, lo que supone que el ingreso de nuevos Estados a la organización está limitado por razones geográficas o por otros criterios. En segundo lugar, también pueden caracterizarse por desempeñar una función de medio institucionalizado de cooperación en uno o varios terrenos. Sin embargo, no se puede dar un carácter absoluto a estos elementos y, en especial, al segundo, ya que, como acertadamente señala el Profesor Carrillo Salcedo, "la práctica pone de manifiesto,...., que muchas veces las Organizaciones Internacionales regionales giran en torno a una superpotencia, o no son capaces de superar los conflictos políticos, incluso armados, entre sus miembros. Por consiguiente, la proliferación de Organizaciones Internacionales regionales en estas últimas décadas no sólo

expresa solidaridades específicas sino, también, el riesgo de división y fragmentación de la comunidad internacional como consecuencia de su heterogeneidad" (33).

Un último aspecto interesa aquí destacar con relación a las funciones de las Organizaciones Internacionales, tanto universales como regionales. Se trata del aspecto humano que subyace y constituye la base en todo fenómeno organizativo. Desde una perspectiva sociológica, el fenómeno de la Organización Internacional revela las posibilidades de transformación de la estructura social internacional en un sentido más favorable a los individuos. Como señala el Profesor González Campos, "se trata de pasar de la tendencia "inter-estatal" a la tendencia inter-humana, mediante el desarrollo de funciones internacionales en interés directo de los individuos, a cargo de estas organizaciones" (34).

La evolución del Derecho Internacional, en los últimos tiempos, ilustra la progresiva transformación de la estructura interestatal de yuxtaposición en una estructura más humanizada y socializada, añadiendo a las funciones relacionales y competenciales, la del desarrollo integral de los individuos y pueblos, mediante una cooperación frecuentemente institucionalizada. De ahí que, como destaca el Profesor Pastor Ridruejo, se reconozca, junto con la subjetividad internacional de los Estados, la de las Organizaciones Internacionales y que, en ciertos supuestos, se hable con fundamento de la subjetividad internacional de los particulares, personas físicas o jurídicas (35).

IV. La Comunidad Europea como Organización de integración.

Dentro del conjunto de Organizaciones que se suelen agrupar bajo el calificativo de regionales, existe un cierto número de ellas que aspiran a la integración, a la superación de los límites territoriales estatales, a una forma más intensa de relación entre los Estados que permita sobrepasar los límites que la soberanía de los Estados impone a la cooperación interestatal y al fenómeno organizativo internacional. Constituyen el factor más desarrollado del proceso de institucionalización internacional y, en la medida de su éxito, representan un factor de progreso y un elemento ejemplar a seguir.

La cuestión de la soberanía sigue constituyendo un elemento determinante básico, a pesar de las dudas que el uso de este concepto pueda plantear en el mundo actual. Como señala el Profesor Carrillo Salcedo, el problema permanente de las Organizaciones Internacionales estriba en conciliar la soberanía de los Estados con las exigencias de la cooperación permanente e institucionalizada (36). Esta afirmación relativa a las Organizaciones Internacionales, en general, adquiere especial relevancia con relación a las Organizaciones de integración. Como destaca el Profesor Garzón Clariana, se trata de una cuestión importante la de saber la medida en la cual la igual soberanía que caracteriza la cooperación interestatal inorgánica se puede ver sustituida, en la cooperación institucionalizada, por manifestaciones del principio de autoridad. Esta posibilidad se plantea, en particular, en los procesos calificados por este

autor de integración supranacional, aludiendo, especialmente, a las Comunidades y que se relacionan, en concreto, con las formas de participación de los Estados Miembros en la formación de la voluntad de la Organización (procedimientos de decisión y reglas de votación) y con el grado o intensidad de las competencias ejercidas por la misma (37).

El fenómeno internacional de la integración regional constituye uno de los aspectos más dinámicos de la institucionalización internacional. Se trata de un fenómeno complejo de carácter multívoco, como destaca la Profesora Pérez Vera, que "se sitúa en la encrucijada de tres ciencias (la economía, la ciencia política y el derecho), todas ellas con títulos suficientes para pronunciarse sobre su posible contenido" (38). A estas tres dimensiones habría que añadir, al menos, la dimensión sociológica, en la medida en que "la integración es, en esencia, la unión de pueblos para formar una comunidad supranacional", como destaca Fernando Uribe Restrepo, Magistrado del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena (39).

A la complejidad que introduce esa diversidad de perspectivas, a partir de las cuales se puede abordar el estudio de la integración, hay que añadir la existencia de factores externos a los actores que protagonizan el proceso de integración, que pueden determinar tanto su nacimiento como su desarrollo posterior (40). En el caso de las Comunidades Europeas, la posición de los Estados Unidos y su ascenso al papel de líder del "mundo occidental" ha constituido un factor externo importante y lo mismo puede decirse de la posición de la antigua

Unión Soviética y de la organización económica y militar del grupo europeo de países socialistas.

Los fenómenos de integración tienen, inicialmente, un fuerte componente económico. Este elemento básico parece corresponderse con el desarrollo de las teorías funcionalistas aplicadas al estudio de las Relaciones Internacionales y de las Organizaciones Internacionales. El funcionalismo, de hecho, no sólo constituye un método de análisis y un intento de teoría general en el campo de las Ciencias Sociales, sino que, como señala el Profesor Carrillo Salcedo, constituye una idea-eje, en la medida en que la "ideología del funcionalismo" implica la "convicción de que la paz se construye a través del aprendizaje, la práctica y la generalización de la cooperación internacional en ámbitos y materias técnicas, al margen de los enfrentamientos políticos que son inevitables en una Organización Internacional de competencias generales, políticas" (41). A esta concepción respondía el proyecto de Robert Schuman y Jean Monnet de la creación de una comunidad del carbón y del acero, como el primero puso de manifiesto en su conocida Declaración de 9 de mayo de 1950. El ejemplo más elocuente de la utilidad de esta concepción, la paz por el progreso económico y el bienestar social, son las propias Comunidades.

El factor económico no sólo constituye un elemento esencial en aquellos casos, como el de las Comunidades, en el que los "socios" se pueden encuadrar en las posiciones más altas del "ranking" económico mundial, sin, también, en los procesos de integración de áreas en vías de desarrollo o subdesarrollados.

Como señala Fernando Uribe, "la integración económica representa la única posibilidad que tienen hoy los países en desarrollo para subsistir como Estados independientes dentro de una economía mundial cada vez más controlada por las naciones industrializadas. Esta perspectiva, que ha constituido el leiv motif de la integración, hace olvidar, en ocasiones, que la verdadera razón de ser del proceso es el fortalecimiento de las economías nacionales para luchar contra la pobreza extrema y generalizada, en la cual se debate la población" (42). Si, por lo tanto, a nivel interno, el problema se centra en el bienestar de la población o en la superación de los niveles de pobreza, a nivel externo la cuestión se plantea como un problema de dimensiones (43).

Esta última cuestión nos conduce a otra que es, esencialmente, de política internacional en la medida en que la nueva dimensión del espacio integrado permite ejercer, a los Estados que forman parte de él, una mayor presión en los foros internacionales y en las negociaciones internacionales y, al mismo tiempo, les permite ofrecer una mayor resistencia ante las presiones exteriores. Detrás de todo esto existe un factor determinante que es la "decidida voluntad favorable de los dirigentes de los países implicados que, al menos, no sea rechazada por la población" (44).

Esta voluntad política no es sólo determinante en el momento de la creación, sino, también, en el desarrollo del proceso de integración. Puesto que nos encontramos en presencia de un fenómeno fundamentalmente dinámico y en tanto que no haya

desembocado en la aparición de una unidad política superior y autónoma con relación a los Estados integrantes, la voluntad política sigue siendo un factor básico del proceso. En las Comunidades Europeas este factor ha sido esencial en las transformaciones que se han producido: las modificaciones financieras y presupuestarias de los años setenta; la elección del Parlamento por sufragio universal directo; las reformas del Acta Única y el todavía no vigente Tratado de la Unión Europea. También ha sido factor determinante de los momentos de crisis, como la que se produjo en 1965 y, así mismo, la voluntad política de los Estados Miembros ha sido un elemento esencial en la evolución institucional comunitaria, con la creación del Consejo Europeo y la limitación del uso de la mayoría cualificada. Estos últimos datos confirman no sólo la importancia de esa voluntad política estatal, sino la existencia de lo que el Profesor Colliard ha denominado el irreductible dato diplomático o interestatal (45).

El aspecto humano y social constituye otro elemento básico para la consideración de las organizaciones de integración y, en particular, de la Comunidad. No sólo por el hecho de que un objetivo principal es obtener un mayor nivel de vida y de bienestar de los individuos y de las sociedades, sino, también, por el hecho de que no sólo se integran Estados, sino, en especial, sociedades. Sin el concurso de las poblaciones de los Estados es muy difícil pensar que la organización pueda alcanzar los objetivos fijados.

Esto ha sido reconocido en el ámbito de la Comunidad de

forma que al objetivo de aumentar la participación de los individuos y los grupos en la actividad comunitaria responden diversas soluciones: la actividad consultiva que realiza la Comisión entre los grupos sociales organizados; la función consultiva del Comité Económico y Social, que permite la participación de los grupos económicos y sociales en la estructura orgánica comunitaria; el establecimiento de recursos jurisdiccionales ante el Tribunal de Luxemburgo, en los que pueden actuar como partes los individuos; la elección directa por los ciudadanos comunitarios del Parlamento, una de las instituciones comunitarias básicas; o el derecho de petición y la posibilidad de plantear reclamaciones ante el Defensor del Pueblo, como elementos que introduce el Tratado de la Unión Europea, firmado en febrero del presente año. El reconocimiento de una ciudadanía europea, con los derechos y deberes que esto pueda suponer, constituye, quizás, la más evidente manifestación de la integración de las sociedades, que es la única base sólida en cualquier proceso de integración.

Por último, otro aspecto de los fenómenos de integración es la importancia del derecho. Como señala Fernando Uribe Restrepo, "el derecho comunitario aspira a ser la normatividad jurídica que sirve de fundamento a la integración económica y que la controla, regula y orienta" (46). Aunque la perspectiva jurídica no es la única que interviene en el estudio de estos fenómenos, tiene una relevante importancia. Como destaca Pierre Pescatore, aludiendo a la trascendencia del Derecho en los fenómenos de integración, "el sistema comunitario es una verdadera revelación en las

relaciones internacionales, en el sentido de que él permite mostrar los eminentes servicios que el derecho es capaz de procurar, tan pronto uno está dispuesto a confiar en él, lo que, hasta ahora, no se había producido en las relaciones internacionales" (47).

En el terreno de la Comunidad Europea, el aspecto jurídico adquiere una importancia esencial. Con razón, la Profesora Araceli Mangas ha señalado que "el proceso europeo de integración tiene un evidente armazón jurídico y un desarrollo, también, por la vía del Derecho. La exteriorización jurídica de este proceso ha cobrado tal importancia que el Derecho Nacional e Internacional ha sufrido conmociones de gran alcance" (48).

La estructura jurídica comunitaria es compleja, pudiéndose distinguir, al menos, un derecho primario de un derecho derivado. Si el primero es obra de los Estados Miembros, el segundo se puede considerar como un producto de la actividad de la Organización en el terreno jurídico. Como ha destacado el Profesor Medina Ortega, con relación a las Organizaciones Internacionales en general, "junto al derecho constitucional o fundamental de las organizaciones que incorpora el tratado fundacional, las organizaciones suelen contar con un segundo ordenamiento, emanado de sus órganos, que recibe el nombre de derecho derivado ... El derecho derivado tiene, desde luego, rango inferior al derecho fundamental de la organización. Sin embargo, es posible, en algunos casos, que el mismo documento contituyente de un organismo intergubernamental prevea su revisión por actos de sus órganos, sin necesidad de acuerdo

internacional entre los Estados Miembros" (49). Éste sería el caso, por ejemplo, del artículo 95,3 y 4 del Tratado que constituye la Comunidad Europea del Carbón y del Acero ("pequeña revisión").

En este aspecto, la Comunidad Europea constituye el fenómeno organizativo más desarrollado, tanto por la amplia facultad normativa de la que disfruta como por el hecho de que el derecho derivado obliga tanto a los Estados Miembros como a sus ciudadanos. Esa amplia capacidad normativa es la que ha obligado a atribuir al Tribunal de Justicia de la Comunidad amplias facultades de revisión jurisdiccional. Por otro lado, la Comunidad se caracteriza por el doble fenómeno, señalado por Pierre Pescatore, de una concentración de poderes en la estructura comunitaria, el tiempo que se produce una descentralización destacada en la fase de ejecución y aplicación de los actos de derecho derivado (50).

La integración europea, por su considerable desarrollo, tiene una transcendencia exterior destacada. Esta importancia se centra, esencialmente, en los aspectos económicos y en la ayuda al desarrollo e implica una creciente participación de la Comunidad, como tal, en foros internacionales y unas relaciones intensas con otras áreas del planeta (51). En este sentido, se podría decir que cuanto más desarrollado se encuentra el proceso de integración mayor intensidad adquieren las relaciones exteriores del conjunto. La Cooperación Política Europea y el intento de establecer una política exterior común, en especial, en materia de defensa y de seguridad por el Tratado de Unión

Europea (52), así como una política exterior más coherente de cooperación al desarrollo constituyen manifestaciones del hecho de que un proceso de integración y, en particular, la integración europea, tienen una gran transcendencia en la Sociedad Internacional y en el conjunto de relaciones que en ella se generan.

En resumen, el punto de partida de este trabajo es, por lo tanto, la existencia, dentro de la amplia red de Organizaciones Internacionales existentes, de un fenómeno organizativo peculiar, calificado con el término integración, en el cual queda incluida la Comunidad Europea. Como realidad básicamente dinámica, el estudio de esta Organización Internacional de integración no puede limitarse a una apreciación estática de los elementos objeto de estudio.

El desarrollo del trabajo se centra en la evolución de la estructura institucional y del papel de las instituciones que desempeñan distintas funciones en los procedimientos de decisión comunitaria. La formación de la voluntad propia de la Organización, que se concreta en los procedimientos decisorios y en las reglas de votación, es un terreno privilegiado para la observación de la evolución comunitaria, ya que, lejos de constituir un aspecto formal, pone en evidencia los conflictos de concepciones y de intereses, no sólo entre los Estados Miembros, sino, en especial, entre las propias instituciones. No solamente entran en conflicto los intereses particulares de los Estados Miembros y las distintas concepciones que pueden llegar a sostener acerca del proceso de integración, sino también las

instituciones comunitarias, que no sólo representan principios distintos, sino que no tienen siempre la misma concepción acerca de lo que debe ser el desarrollo de la integración.

En este sentido, nos sirve de hipótesis de trabajo la afirmación del Profesor Jean Boulouis, con relación a la estructura institucional comunitaria, de que ésta "traduit une conception constitutionnelle originale. Loin de constituer une version de la classique séparation des pouvoirs - comme une certaine habitude intellectuelle incline trop souvent à la facilité de le penser ou de le croire - il vise à entretenir la dynamique communautaire par la conjugaison dialectique des légitimités que représente respectivement chacune de ces quatre institutions" (53).

De las cuatro instituciones que menciona el Profesor Boulouis, en este trabajo nos vamos a centrar en las tres que participan activamente en los procedimientos de decisión: el Consejo, la Comisión y el Parlamento. Cada una de ellas representa un principio distinto de legitimidad: el interestatal, el supranacional y el popular. La evolución institucional comunitaria será interpretada, por lo tanto, desde esa idea de la "conjugación dialéctica" de las legitimidades en presencia. Esto obliga a una consideración del concepto de legitimidad que, en la perspectiva de este trabajo, será considerada como una legitimidad sustancial. La autoridad de cada institución se basa, no sólo en su representatividad y en el hecho de que cada una disfruta de unos poderes establecidos en los Tratados fundacionales, sino, en especial, en el hecho de que su actividad

se oriente, efectivamente, en el sentido de los intereses y concepciones básicas comunes a los sujetos a los que representan.

A la participación de las tres instituciones en los procedimientos de toma de decisiones responden los tres primeros capítulos, en un estudio detallado de las tareas que desempeñan cada una en los mismos, incluyendo los procedimientos de creación del derecho derivado, el procedimiento presupuestario y el de celebración de tratados internacionales y de la evolución de esa participación. A la cuestión de los principios de legitimidad que encarnan cada una de las instituciones y a la interpretación de la evolución institucional comunitaria, en la perspectiva de las legitimidades en presencia, está dedicado el cuarto y último capítulo.

NOTAS AL CAPÍTULO INTRODUCTORIO

- (1) La Sociedad Internacional, Madrid, 1977, p.20.
- (2) Las Organizaciones Internacionales, Madrid, 1979, p.33.
- (3) Dupuy, René-Jean, Le Droit International, París, 1963, p.121; Reuter, Paul, "Principes de Droit International Public", R.C.A.D.I., vol. 103, 1961-II, p.437.
- (4) Acerca de esta fase inicial de aparición de las primeras Organizaciones Internacionales, de la situación internacional en la que surgen y de la propia estructura y funciones de las mismas, pueden consultarse, entre otros: Carrillo Salcedo, J.A., El Derecho Internacional en perspectiva histórica, Madrid, 1991, Capítulo II, pp.27 y ss; Medina Ortega, M., Las Organizaciones..., ya citada, Capítulo 2, pp.36 y ss; Potter, P.B., "Développement de l'organisation internationale, 1815-1914", R.C.A.D.I., vol. 64, 1938-II, pp.75 y ss; Truyol y Serra, A., "La Organización mundial en perspectiva histórica: Idea y realidad", en ONU, Año XX, Madrid, 1966, pp.51 y ss.
- (5) Las Organizaciones..., ya citada, p.41.
- (6) Sociología de las Relaciones Internacionales, Madrid, 1978, p.313.
- (7) El Profesor Truyol y Serra ha ilustrado perfectamente esta transformación en varias de sus obras. Aparte de la ya citada, La Sociedad Internacional, se puede mencionar: "Genèse et structure de la société internationale", R.C.A.D.I., vol.96, 1959-I, pp. 557 a 641.
- (8) Para el conocimiento de la Sociedad de Naciones es, en especial, interesante la obra de F.P. Walters, Historia de la Sociedad de Naciones, Madrid, 1971. El autor analiza en profundidad el Pacto que la creó y la evolución de la Organización, desde sus éxitos iniciales hasta su decadencia, con su desaparición definitiva al estallar la II Guerra Mundial.
- (9) El Derecho Internacional en perspectiva histórica, ya citada, p.66.
- (10) La O.I.T. tenía su sede, como la Sociedad de Naciones, en Ginebra. Sus lazos fueron, desde el principio, muy intensos, aunque aquélla no dependía de ésta. Como es sabido, la O.I.T. sobrevivió a la ruptura que supuso la II Guerra Mundial, siendo en la actualidad organismo especializado de las Naciones Unidas. Entre la abundante bibliografía acerca de la O.I.T., pueden consultarse: Alcock, A., History of the International Labour Organisation, Londres, 1970; Tortora, M., Institution spécialisée et organisation mondiale: Etude des relations de l'O.I.T. avec la S.D.N. et l'O.N.U., Bruselas, 1980.

(11) Desde el punto de vista de las relaciones internacionales y la incidencia del marxismo sobre la teoría de las relaciones internacionales, pueden consultarse, desde un punto de vista general, entre otros: Calduch Cervara, R., "Las relaciones internacionales en la obra de los dirigentes soviéticos; una reflexión teórica", Revista de Estudios Internacionales, vol. 2, nº 3, julio-septiembre 1981, pp. 543 a 599; Merle, M., Sociología..., ya citada, capítulo 2, pp. 69 a 95; Mesa Garrido, R., Teoría y práctica de las Relaciones Internacionales, Madrid, 1977, pp. 156 a 171.

(12) La Sociedad Internacional, ya citada, p. 83.

(13) El Derecho Internacional en perspectiva histórica, ya citada, p.137.

(14) Sociología de ls Relaciones Internacionales, citada, p.315.

(15) Obra citada, p.131. En un sentido similar se expresa el Profesor Medina Ortega cuando afirma que "con el desarrollo de las organizaciones internacionales se ha tratado de reducir la anarquía internacional introduciendo elementos "gubernamentales" en el sistema político internacional". Las Organizaciones Internacionales, ya citada, p. 67.

(16) Enunciado de diversas maneras, como pueden ser: "una aspiración general a la paz y al progreso de las relaciones pacíficas" (Reuter, P., Institutions Internationales, París, 1972); "la necesidad de organizar la paz mediante la regulación de la violencia y un sistema de arreglo pacífico de controversias" (Carrillo Salcedo, J.A., El Derecho Internacional..., ya citada, p. 131); "la necesidad de establecer órganos que resolvieran los conflictos entre los Estados" (Medina Ortega, Las Organizaciones Internacionales, ya citada, p.41).

(17) Mesa Garrido, R., Teoría y práctica de las Relaciones Internacionales, ya citada, pp.230-231. Al término "cooperación" hay que añadirle los calificativos "permanente" e "institucionalizada" que caracterizan la cooperación en el ámbito de las Organizaciones Internacionales.

(18) Para el Profesor Medina Ortega, "las organizaciones intergubernamentales son sólo "sujetos derivados" del ordenamiento internacional". Las Organizaciones..., ya citada, p.63. Las Organizaciones Internacionales intergubernamentales responden a una estructura funcional de la Sociedad Internacional que es imperfecta, como señala el Profesor Carrillo Salcedo, en comparación con la estructuración desde la perspectiva del poder, cuyos elementos esenciales son los Estados como unidades políticas autónomas y soberanas. El Derecho Internacional..., citada, p.139. La subjetividad de las O.I.G. está condicionada, así, por su funcionalidad.

(19) Rec. 1949, pp.179 y ss.

(20) Pérez González, M., "Les Organisations Internationales et le Droit de la Responsabilité", *Revue Générale de Droit International Public*, Tomo 92,1, 1988, pp.63 a 102. en especial, p.100.

(21) Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales, Madrid, 1989, p.645.

(22) Curso de Derecho Internacional Público, Madrid, 1991, p.72.

(23) Las Organizaciones..., ya citada, pp.54 y ss.

(24) El Derecho Internacional en perspectiva histórica, ya citada, p.134.

(25) Truyol y Serra, A., *La Sociedad Internacional*, citada, en especial, el capítulo 5 de la Primera Parte, pp.81 y ss; Carrillo Salcedo, J.A., *El Derecho Internacional en un mundo en cambio*, Madrid, 1985, en especial, el capítulo primero, pp.26 y ss.

(26) Las Organizaciones..., ya citada, p.114.

(27) *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tomo II, Madrid, 1990, pp.38 y 39.

(28) *La Teoría de las Relaciones Internacionales*, Madrid, 1973, p.179. Es clásica la obra de Ernst B. Hass, *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*, Stanford, 1964, que constituye un punto de referencia obligada de los estudios de este tipo y en la cual el autor aplicaba el análisis funcional al estudio de la O.I.T. De particular importancia es un aspecto parcial de estos estudios: aquellos dedicados a los fenómenos de integración y, en concreto, al proceso de integración europea, entre los que destacan, el propio Ernst Hass y, también, Karl Deutsch, Leon Lindberg, Donald Puchala, Dusan Sidjanski, etc...

(29) La idea de esta transformación fue apuntada por Friedmann, W., *La nueva estructura del Derecho Internacional*, México, 1967. Friedmann destacaba la "expansión vertical" (materias) que había sufrido el Derecho Internacional, además de la evidente "expansión horizontal" (sujetos participantes). Aquella explica la creciente importancia de un "Derecho de la cooperación". Se puede consultar, con relación a este tema: Garzón Clariana, G., "Sobre la noción de cooperación en el Derecho Internacional", *R.E.D.I.*, vol. XXIX, nº1, 1976, pp.51 a 69; Pérez González, M., "El Derecho Internacional de la cooperación: algunas reflexiones", *Jornadas de la A.E.P.D.I.R.I.*, Vitoria-Gasteiz, 26 a 28 de septiembre de 1991; Pérez Vera, E., *Naciones Unidas y los principios de la coexistencia pacífica*, Madrid, 1973.

(30) "Las Naciones Unidas ante la década de los noventa", en Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz, 1990, pp.17 a 58, en especial, p.41.

(31) Las Organizaciones Internacionales, ya citada, p. 114.

(32) Así lo hacen, por ejemplo, el Profesor Medina Ortega (las Organizaciones...) y el Profesor Díez de Velasco (Instituciones...).

(33) El Derecho Internacional en perspectiva histórica, ya citada, p.136.

(34) Derecho de las Organizaciones Internacionales, Curso de la Escuela Diplomática, Madrid, 1965-1966, p.11. Una perspectiva similar adopta el Profesor Carrillo Salcedo en su obra: Del Derecho Internacional liberal al social, Granada, 1969. El Profesor Truyol y Serra destaca, también, este aspecto cuando afirma que "si por consiguiente el derecho internacional clásico era esencialmente un orden de justicia conmutativa, el derecho internacional actual ha de serlo de justicia social". La Sociedad..., ya citada, p.97.

(35) Curso de Derecho Internacional, ya citado, p.191.

(36) El Derecho Internacional en perspectiva histórica, ya citada, pp.139-140. La cuestión de la soberanía de los Estados desde la perspectiva del Derecho Internacional, además, constituye el objeto de la brillante monografía del Profesor Carrillo Salcedo: Soberanía del Estado y Derecho Internacional, Madrid, 1976 (2ªed.).

(37) "Sobre la noción de cooperación en el Derecho Internacional", artículo citado, pp.51 y ss.

(38) "Reflexiones sobre los procesos de integración regional", R.I.E., vol. 4, nº 3, septiembre-diciembre 1977, p. 670.

(39) El Derecho de la Integración en el Grupo Andino, Quito, 1990, p.21.

(40) En este sentido, los estudios funcionalistas tienen un papel destacado en la medida en que convierten en cuestión central de estudio las relaciones entre un sistema regional y el mundo exterior, ya considerado en la perspectiva de un sistema global ya en la perspectiva de la existencia de un conjunto de sistemas regionales en interacción o, incluso, desde la perspectiva de la incidencia que puede tener un tercer Estado sobre el proceso de integración. Por ejemplo: Haas, E., "The study of regional integration", Regional Integration, 1971, pp.16 y 17. De este mismo autor: "The Challenge of Regionalism", International Organization, XII, 4, 1958.

(41) El Derecho Internacional en perspectiva histórica, ya citada, p.131.

(42) El Derecho de la integración en el Grupo Andino, obra citada, p.22.

(43) Como destaca el economista iberoamericano, Celso Furtado, la integración económica es la única alternativa a la altura del desafío que implica, para los países subdesarrollados, la profunda transformación sufrida por los países industrializados. De hecho, "las modificaciones políticas causadas por el segundo conflicto mundial condujeron a la integración de los mercados de las economías capitalistas industrializadas, reduciendo la capacidad reguladora de los Estados nacionales y aumentando la autonomía de acción de las grandes empresas". Economía Mundial: Transformación y crisis, Bogotá, abril, 1990.

(44) Pérez Vera, E., "Reflexiones...", citado, p.677.

(45) Colliard, C.A., "L'irréductible diplomatique", en Etudes de Droit des Communautés Européennes. Mélanges Pierre-Henri Teitgen, París, 1984, pp.109 y ss.

(46) El Derecho de la integración..., ya citada, p.43.

(47) "La importancia del Derecho en un proceso de Integración Económica", en la Revista de Derecho de la Integración (Buenos Aires), vol. VII, nº 15, marzo 1974, p.13.

(48) "Algunas reflexiones en torno al proceso jurídico de la integración europea", R.I.E., vol. 4, nº 2, mayo-agosto 1977, p.422.

(49) Las Organizaciones Internacionales, ya citada, p. 59.

(50) Le Droit de l'intégration, Leiden, 1972, p.45.

(51) Se pueden consultar, con relación a los distintos ámbitos de las relaciones exteriores de la Comunidad, entre otros: del Arenal Moyúa, C., "La adhesión de España a la Comunidad Europea y su impacto en las relaciones entre América Latina y la Comunidad Europea", R.I.E., vol. 17, nº 2, mayo-agosto 1990, pp.329 a 366; Carrillo Salcedo, J.A., "La Comunidad Económica Europea en las Naciones Unidas (algunas reflexiones)", R.I.E., vol. 4, nº 1, enero-abril 1977, pp.27 a 39; Groux, J. y Manin, Ph., Las Comunidades Europeas en el orden internacional, Luxemburgo, 1984; Mesa Garrido, R., "Europa, la Comunidad y los cambios en el Este. Una perspectiva desde las relaciones internacionales", R.I.E., vol. 17, nº 3, septiembre-diciembre 1990, pp.745 a 781; Ortoli, J.F., "Las relaciones entre los Estados Unidos y la Comunidad", en Boletín CE, 3/1974, pp.5 y ss; Remiro Brotons, A., "Las relaciones exteriores de las Comunidades Europeas", en Tratado de Derecho Comunitario Europeo, dirigido

por Eduardo García de Enterría, Julio González Campos y Santiago Muñoz Machado, Madrid, 1986, tomo III, pp.637 a 708.

(52) El Tratado firmado en febrero en Maastrich incluye un título V relativo a la política exterior y de seguridad común, que implica la posibilidad de que las cuestiones importantes y de interés común, en estos ámbitos, sean objeto de acciones comunes vinculantes para los Estados Miembros y que quedan sometidas a la decisión del Consejo, basándose en las orientaciones generales del Consejo Europeo (artículos J.1, J.2 y J.3).

(53) Droit institutionnel des Communautés Européennes, Paris, 1991, p.63.

CAPITULO I

EL CONSEJO

El artículo 146 TCEE (27 TCECA y 116 TCEEA) disponía que "el Consejo estará compuesto por los representantes de los Estados Miembros. Cada Gobierno estará representado en él por uno de sus miembros". Se trata de una institución comunitaria compuesta por representantes de los Estados Miembros, lo que le da un doble carácter (1): por un lado, el derivado de su naturaleza como institución comunitaria; por otro, el carácter de "órgano diplomático", por el hecho de estar formado por miembros de los Gobiernos que actúan bajo instrucciones de éstos. Esto, además, le diferencia de las demás instituciones, cuyos miembros no están sometidos a ninguna instrucción nacional (Comisión, Parlamento y Tribunal de Justicia).

Podemos encontrar, con facilidad, argumentos para destacar cualquiera de sus dos caracteres. Por una parte, como institución comunitaria, las deliberaciones que dan lugar a la adopción de una decisión no necesitan ninguna forma de ratificación, por parte de los Estados Miembros, para adquirir fuerza obligatoria en sus ordenamientos. Además, sus decisiones se inscriben, normalmente, en un procedimiento general en el que la iniciativa corresponde, en la gran mayoría de las ocasiones, a una institución independiente con relación a las instrucciones de los Estados Miembros, la Comisión, que dispone de medios jurídicos para "proteger" la orientación y el contenido de sus propuestas. Así, el Consejo, en cuanto a los objetivos de su actividad, está determinado por los tres Tratados que le señalan los fines comunitarios a los que debe atenerse. Por último, todos sus actos con trascendencia jurídica son susceptibles de recurso ante el

Tribunal de Justicia de las Comunidades.

Por otra parte, la calidad de las personas que se sientan en el Consejo, el mandato que detentan y la dependencia con relación a sus Gobiernos son argumentos en favor del segundo de los caracteres.

Los Tratados prevén la posibilidad de que los Ministros se reúnan en calidad de representantes de sus Gobiernos y no como miembros del Consejo para adoptar determinados actos (2). Estas reuniones se pueden realizar al margen del Consejo, incluso fuera de la Sede, como Conferencia Intergubernamental, o en el seno del mismo. La composición efectiva, no obstante, puede ser la misma, ya se reúnan como Consejo, como Conferencia o como reunión de representantes de los Gobiernos en el seno del Consejo. A pesar de ésto, cuando adopten uno de los actos previstos en el artículo 189 TCEE (161 TCEEA), en las condiciones de este artículo, sólo puede tratarse de una actuación del Consejo comunitario.

Conviene recordar aquí que la distinción entre los dos planos antes mencionados, es esencial para la comprensión de la naturaleza del Consejo, que es un ser jurídico abstracto, distinto de los miembros que lo componen y cuya voluntad propia trasciende las voluntades estatales que son, sin embargo, la fuente (3). Es necesario, también, señalar que, pese a su indiscutible naturaleza como institución comunitaria, un estudio de la práctica del Consejo revela, en muchas ocasiones, la existencia de una lógica más próxima a la del funcionamiento de una conferencia diplomática, como prueba, por ejemplo, el empleo de la técnica de la negociación por paquete (package deal) (4).

Esto sólo es explicable si se tienen en cuenta esos dos caracteres que coexisten en la propia naturaleza del Consejo.

Se podría decir que, al igual que la diosa Jano, el Consejo tiene dos caras: una de ellas mira siempre hacia los Estados Miembros y la otra hacia las Comunidades. Esta realidad bifronte no tendría la importancia que tiene si no fuese por el volumen y la calidad de las competencias transferidas por los Estados Miembros a las Comunidades. Si a ésto se añade la posición central que, en una primera valoración general, tiene el Consejo en el funcionamiento institucional de la Comunidad, se comprende la trascendencia que tiene ese doble carácter con relación a la evolución y al progreso de las mismas y con respecto al funcionamiento de las instituciones.

El papel central que juega el Consejo en la estructura institucional y que tiene como uno de sus principales indicadores la evolución del procedimiento decisorio y de las reglas de votación, aparece encuadrado en un conjunto de competencias y poderes a los que es necesario aludir. Esta alusión implica una primera observación para distinguir entre el papel del Consejo en el Tratado CECA y el que juega en los Tratados de Roma.

Según el artículo 26 del Tratado de París, el Consejo "ejercerá sus competencias en los casos previstos y en la forma indicada en el presente Tratado, especialmente con objeto de armonizar la acción de la Alta Autoridad con la de los Gobiernos responsables de la política económica general de sus países". El Consejo, en principio, no tiene competencias fuera de lo expresamente previsto en el Tratado, como corresponde a la

consideración del principio de atribución de competencias que se deduce de dicho artículo. Este principio domina el conjunto del sistema institucional de la Comunidad (5). De esta forma, salvo la mención general e imprecisa a la armonización para la aproximación a las competencias del Consejo en la CECA, hay que remitirse a las disposiciones materiales del Tratado.

Del estudio de estas disposiciones se deduce que el papel del Consejo es, en lo esencial, el de colaborar en la formación de las decisiones de la Alta Autoridad. Esta colaboración puede adoptar las siguientes formas: 1) una consulta obligada, por parte de la Alta Autoridad, en cierto número de casos, que no es vinculante para ésta en relación con el contenido de la opinión del Consejo (6); 2) otra serie de supuestos en que la consulta tiene carácter vinculante para la Alta Autoridad (7), ya sea por la exigencia de un dictamen conforme del Consejo, ya porque la Alta Autoridad no pueda apartarse de un dictamen desfavorable de aquél, adoptado en ciertas condiciones.

Existen algunos casos en los que el Consejo puede adoptar decisiones: 1) en una serie de supuestos, el Consejo puede adoptar decisiones en ausencia de una decisión de la Alta Autoridad (8); 2) en otros casos, el Consejo puede adoptar decisiones, autorizando derogaciones a las reglas del Tratado (9); 3) en ciertos supuestos, el Consejo dispone de un poder de decisión propio (10).

En los Tratados de Roma, las funciones del Consejo se pueden centrar en dos aspectos: por un lado, la coordinación, que en el artículo 145 TCEE se enuncia como una "coordinación de las

políticas económicas generales de los Estados Miembros" y en el artículo 115 TCEEA se habla de "coordinar las acciones de los Estados Miembros y de la Comunidad", para lo que el Consejo adoptará cuantas medidas sean de su incumbencia. Por otro lado, el Consejo detenta un poder de decisión de acuerdo y en las condiciones previstas en los dos Tratados, según disponen los dos artículos mencionados.

Estas dos funciones que, de forma general, cumple el Consejo, nos llevan a las primeras disposiciones de los Tratados. En concreto, en el TCEE, los dos objetivos "instrumentales" del artículo 2, (el establecimiento de un mercado común y la progresiva aproximación de las políticas económicas), se pueden considerar directamente relacionados con las dos funciones generales que está llamado a desempeñar el Consejo.

Por otro lado, los medios de acción de que dispone el Consejo están limitados a los previstos en los Tratados y en las condiciones que estos mismos establecen.

En el ámbito de la CEE, el Acta Única ha ampliado de forma destacada las competencias comunitarias y, por consiguiente, las competencias del Consejo. Se trata, en particular, de la sección II, del capítulo II, del título II. Lo mismo puede decirse del Tratado de la Unión Europea, en algunos ámbitos esenciales para el progreso de la construcción comunitaria. El establecimiento del mercado interior, la cooperación en materia de política económica y monetaria, la política social (en el Tratado de la Unión es una política a once miembros), la cohesión económica y social, la investigación y el desarrollo tecnológico y el medio

ambiente, entre otros, constituyen los terrenos en los que las instituciones y el Consejo, en particular, han visto sus tareas ampliadas.

No se trata de temas con relación a los cuales la actividad comunitaria ha sido absolutamente ajena, sino de ámbitos en los que resulta necesario y conveniente profundizar o en los que se impone el desarrollo de una política común a nivel comunitario y que antes requerían, en gran medida, el recurso a la base jurídica del artículo 235 TCEE.

SECCIÓN PRIMERA. LA VOTACIÓN

El papel de las instituciones en el conjunto comunitario se puede apreciar, con gran claridad, a través del estudio de los procedimientos de decisión. Tratándose del Consejo, institución que detenta un poder general de decisión, las reglas de votación constituyen un terreno privilegiado de observación para situar al Consejo en la estructura comunitaria y apreciar la evolución de su papel dentro de la misma.

Del conjunto de los tres Tratados, son cuatro las reglas de votación que pueden extraerse. Se trata, en primer lugar, de la mayoría absoluta de los representantes de los Estados Miembros. Esta regla aparece recogida en el artículo 28 del TCECA, para los casos en los que el Consejo tiene que emitir un dictamen conforme. El uso de esta mayoría está sometido a una condición que, después de las sucesivas ampliaciones de la Comunidad, supone que dentro de esa mayoría estén incluidos los votos de dos

Estados Miembros que asegure, al menos, un noveno del total de la producción de carbón y acero comunitario. /

En la redacción original, la condición requerida era que estuviese incluido en la mayoría el voto de un Estado que asegurase un quinto de esa producción. La Convención franco-alemana, de 27 de octubre de 1956, consecutiva a la reintegración del Sarre a la República Federal de Alemania, modificó el porcentaje de un quinto a un sexto (16,66 %). Si tenemos en cuenta que en 1957 la producción de la R.F.A. suponía un 63,62% del total comunitario y la producción francesa un 19,55 %, se aprecia que el objetivo de dicha condición era permitir el veto de estos dos Estados, cuando se pudiesen de acuerdo en contra del texto presentado por la Alta Autoridad, o bien, interpretándolo de forma distinta, evitar que los principales productores comunitarios se viesen marginados por los otros cuatro socios.

También tendrían el veto los otros cuatro miembros juntos y Francia o la R.F.A., de acuerdo con otros dos de los restantes miembros (11). En caso de que se produjese un empate, la condición era menos rigurosa: sería necesario incluir el voto favorable de dos Estados que garantizasen un quinto de la producción; después de las modificaciones, la redacción actual establece el voto de tres Estados que aseguren un noveno de la misma. Esta segunda votación se produciría si, tras el empate inicial, la Alta Autoridad mantuviese su propuesta.

Del juego de posibilidades que implica esta condición, está destinado a que los principales productores de carbón y acero comunitarios mantengan el control sobre una parte importante de

las decisiones de la Alta Autoridad.

En segundo lugar, los artículos 148,1 TCEE y 118,1 TCEEA prevén la necesidad de conseguir el voto de la mayoría de los miembros que componen el Consejo para poder adoptar los acuerdos de éste, salvo disposición en contrario. Lo que en principio pudiera parecer la regla general o de derecho común, se convierte en una regla de aplicación muy escasa, por obra de los numerosos artículos en los que se recogen las otras dos reglas: la mayoría cualificada y la unanimidad. En el Acta Única la mayoría de los artículos prevén el uso de estas dos reglas y en el Tratado de la Unión no aparece ninguna mención a la regla general.

En el juego de estas dos reglas se ha centrado uno de los elementos esenciales de la adopción de decisiones en el Consejo. Constituye una de las claves para entender la evolución del papel del Consejo y las relaciones que éste ha mantenido con las otras instituciones.

El Acta Única Europea ha introducido modificaciones en cuanto a la aplicación de estas dos reglas extendiendo, de manera principal, el empleo de la mayoría cualificada. Lo mismo puede decirse del Tratado firmado, en febrero del presente año, en Maastrich. Aunque en este caso, el número de supuestos en los que se prevé el empleo de la mayoría cualificada sea escasamente superior al de aquellos en los que prevé la unanimidad. El mantenimiento de la unanimidad parece haber sido una condición de algunos de los Estados Miembros en el desarrollo de la negociación que condujo a la firma del texto del Tratado de Unión Europea.

I. Mayoría cualificada y unanimidad. El compromiso de
Luxemburgo.

La regla de la mayoría cualificada aparece recogida en el artículo 148,2 TCEE y en el artículo 118,2 TCEEA (12). Estas disposiciones nos sitúan ante dos aspectos: por un lado, la cuestión de la ponderación del voto; por otro, la mayoría necesaria para adoptar una decisión.

En ambos aspectos, las adhesiones del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, primero, de Grecia, después, y de España y Portugal, en la última ampliación, han supuesto modificaciones tanto de la ponderación como del número necesario de votos para obtener la mayoría. La ponderación resultante de la última modificación ha sido de : diez votos para el Reino Unido, la República Federal de Alemania, Francia e Italia; ocho votos para España; cinco para Bélgica, Países Bajos, Grecia y Portugal; tres para Dinamarca e Irlanda y dos para Luxemburgo (artículo 14 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de España y Portugal).

La mayoría cualificada implica, por lo tanto, una ponderación del voto . Ésta supone que la igualdad de derecho de todos los miembros y el reconocimiento de que todos los Estados Miembros participan en la regulación de los intereses que son comunes, no impide el reconocimiento de desigualdades de hecho y su plasmación jurídica en algún procedimiento que asuma y traduzca esas desigualdades. El establecimiento de una base proporcional de representación o de voto para cada Estado es una forma de reconocer la existencia de esas desigualdades reales y

una forma de compromiso entre una exigencia técnica o de eficacia, por un lado, y una exigencia política o psicológica, por otro. Un sistema de voto ponderado supone, así, una transacción entre estas dos exigencias. En buena medida, implica una alteración de las consecuencias del principio de soberanía, tal como ha sido entendido hasta el presente siglo. Una soberanía entendida en un sentido absoluto implicaba la igualdad absoluta y ésta, a su vez, la unanimidad. Un sistema de ponderación del voto constituye la antítesis de la regla de la unanimidad.

El principio de la ponderación deriva, como consecuencia, de la igualdad proporcional o relativa de los Estados, ajustando, a la vez, la influencia y la potencia de los grandes y los intereses de los pequeños (13).

En términos generales, se puede decir que el reparto de votos se ha realizado teniendo en cuenta la importancia relativa de los Estados. Son dos tipos de criterios los que han intervenido para la realización del reparto: los económicos y los geográficos. No obstante, no sólo se han aplicado criterios objetivos y medibles, sino que han intervenido, también, elementos compensadores en favor de los Estados más pequeños y determinadas consideraciones políticas, en especial en lo referente al mantenimiento de ciertos equilibrios entre los Estados (14).

Estos elementos introducen un grado de artificialidad o, incluso, de arbitrariedad. El carácter artificial de la ponderación inicial se ha acentuado, como señala el Profesor Colliard, con las modificaciones introducidas por las sucesivas

adhesiones. La interpretación que apunta este autor es que las soluciones dadas indican la incapacidad de los negociadores para traducir las realidades económicas, demográficas y técnicas (15).

El segundo de los aspectos de la mayoría cualificada es el del número de votos necesario para conseguir tal mayoría. Después de la adhesión de España y Portugal, la mayoría se obtiene con cincuenta y cuatro votos, sin condiciones, en el caso de que se vote sobre una propuesta de la Comisión y, en los demás casos, es necesario que esos cincuenta y cuatro votos incluyan los de, al menos, ocho Estados Miembros. En el Tratado de la Unión Europea, firmado en febrero del presente año, se establece una excepción, dentro de la política social, en virtud de la cual, el Reino Unido no participará en la adopción de las decisiones en esta materia, al menos, en aquellos aspectos recogidos en el Acuerdo relativo a la política social, celebrado entre los Estados Miembros de la Comunidad Europea a excepción del Reino Unido. Como consecuencia, estas decisiones, cuando requieran la mayoría cualificada, se adoptarán por cuarenta y cuatro votos, al menos (Protocolo relativo a la política social, en su apartado segundo).

El juego de la ponderación, dentro del número de votos fijado para obtener la mayoría, permite un gran número de combinaciones. Estas han sufrido algunas variaciones con las sucesivas modificaciones en el sistema. Algunas de las principales posibilidades que ofrece el sistema de ponderación actual, son: ningún Estado en solitario puede bloquear una decisión; tampoco pueden bloquearla los tres países del Benelux;

después de la primera modificación, los cuatro Estados con más votos no pueden poner en minoría a los demás; después de las últimas modificaciones hacen falta tres de los Estados "grandes" para bloquear una decisión; así mismo, los tres Estados Mediterráneos más meridionales (España, Grecia e Italia) pueden constituir una minoría de bloqueo, etc...(16).

En cualquier caso, parece innecesario un estudio en profundidad de las combinaciones posibles, entre otras cosas, porque, como señala Stanley Henig, "la Comunidad nunca ha trabajado de ese modo" (17). La cuestión no radica en el hecho de que no se haya utilizado la mayoría cualificada, que sí se ha utilizado, sino en que el sistema no prejuzga la posibilidad de obtener un apoyo mayor, incluso unánime, para una determinada decisión. Lo que se procura es obtener el máximo respaldo posible y no buscar apoyos para dejar a ciertos Estados en minoría. Es por ésto por lo que la mayoría cualificada favorece la consecución de la unanimidad (18).

La exigencia de una mayoría cumple la función de un medio de presión institucional con relación a los Estados, cuya posición se encuentra más alejada de la posición mayoritaria y de la propuesta de la Comisión. Los Estados en mayoría, por una parte, procurarán ampliar las bases del acuerdo, en tanto que los que se encuentran en minoría, por la otra, tenderán a dar su consentimiento, esperando ventajas inmediatas o ulteriores, con la plena conciencia de que los demás pueden conseguir la mayoría, aunque ellos persistan en su posición.

Aunque la tendencia a la transacción y a la negociación

tiene sus límites, se puede considerar que el objetivo de facilitar el funcionamiento del Consejo que constituye, según el Profesor Mégret, uno de los que fundamenta la existencia de la mayoría cualificada, se ha conseguido (19).

La unanimidad implica, en principio, la obtención de los votos de todos los miembros del Consejo. Sin embargo, la posibilidad de vetar una decisión que requiera la unanimidad implica un voto expreso, por la previsión de los Tratados (artículos 28,5 TCECA, 148,3 TCEE y 118,3 TCEEA), en el sentido de que las abstenciones no impedirán la adopción de aquellos acuerdos que requieran la unanimidad. Otra cuestión distinta, no prevista en los Tratados, es la que se plantea en el supuesto de ausencia de un miembro sin que éste haya previsto una delegación de voto. Este supuesto es, lógicamente, excepcional y la solución sólo puede ser apreciada en función de la práctica seguida que, a la vista de la crisis de 1965, ha consistido en la no adopción de decisiones o el bloqueo del sistema.

Es necesario señalar, además, que, en el juego entre las dos reglas de votación, los Tratados, en su redacción original, privilegiaban de forma progresiva a la mayoría cualificada, a través de la previsión de sustitución de la unanimidad por la mayoría cualificada, a medida que discurriese hacia su fin el período transitorio, en un cierto número de supuestos. Fue, precisamente, en la etapa final de este período cuando se desarrolló la crisis denominada de la "silla vacía", que paralizaría a la Comunidad desde mediados de 1965 hasta principios de 1966, concluida con el compromiso de Luxemburgo,

que examino a continuación.

1.- La crisis del 65 y el compromiso de Luxemburgo.

En la evolución de las Comunidades, ha tenido una importancia destacada la crisis iniciada a mediados de 1965 y su resultado, el compromiso de Luxemburgo. Las consecuencias de éste han afectado, especialmente, a la votación en el Consejo y a la posición de la Comisión con relación a éste. En términos generales, se puede afirmar que uno de los resultados prácticos más importantes fue el abandono de la votación para una gran mayoría de supuestos.

Este abandono es especialmente importante si se tiene en cuenta la previsión de los Tratados de la sustitución, al final del período transitorio, de la unanimidad por la mayoría cualificada para un cierto número de casos.

El origen de la crisis generada por la ausencia de la representación francesa en el Consejo y sus órganos ha sido ampliamente estudiado por la doctrina (20).

El desencadenante de la crisis fue la presentación, por la Comisión, de un conjunto de propuestas que incluían la financiación de la PAC, los recursos propios de la Comunidad y el refuerzo de los poderes del Parlamento. Los problemas de fondo estaban relacionados, sin embargo, con cuestiones institucionales. Por un lado, el papel que debía desempeñar la Comisión en el sistema institucional, por otro, la sustitución de la unanimidad por la mayoría cualificada; y, por último, el

aumento de los poderes presupuestarios del Parlamento, que era una consecuencia lógica de las propuestas de la Comisión que preveían la entrega a la Comunidad de las deducciones sobre los productos agrícolas extracomunitarios y de los ingresos aduaneros de los Estados Miembros en el terreno industrial.

El fondo del problema era institucional y político, como demostró el contenido de la conferencia de prensa, celebrada el 9 de septiembre de 1965, en la que el Presidente de la República de Francia, el General Charles de Gaulle, expuso su punto de vista acerca de la crisis (21). En síntesis, criticaba a la Comisión y el voto mayoritario en el Consejo, planteando como condición de la vuelta a las instituciones una modificación del equilibrio institucional. En palabras del propio General, "...nada de lo que es importante, ahora en la organización, y más adelante en el funcionamiento del mercado común de los seis, debe ser decidido y, a fortiori, aplicado, si no es por los poderes públicos responsables en los seis Estados, es decir, los Gobiernos controlados por los Parlamentos". Realizaba, después, una crítica de la Comisión y del Parlamento, en el sentido de que la Francia que él representaba no deseaba someterse a un "areópago tecnocrático, apátrida e irresponsable" y que el control del Parlamento sobre los recursos propios, previsto por la Comisión, "no haría sino agravar el carácter de usurpación de lo que se reclamaba".

La crisis enfrentaba, en el fondo, a dos ideas distintas de Europa: por un lado, la Europa que progresaría, profundizando en la integración; por otro, la Europa tradicional, cuyos únicos

protagonistas deberían seguir siendo los Estados. Esta diferencia mostraba la ausencia de una voluntad política común. Siendo ésta indispensable para el progreso de la construcción comunitaria, su ausencia podía llevar al sistema a la parálisis, ya que los mecanismos jurídicos se mostraron insuficientes para impedir, llegada una situación de crisis, el bloqueo del sistema.

Otro factor que incidía en la crisis era la cuestión del liderazgo del proceso de construcción europea. En aquél momento, esta cuestión, siempre actual, se presentaba como un enfrentamiento velado entre Francia y la República Federal de Alemania.

En enero de 1966 se cierra la crisis, con la vuelta francesa a la participación en el Consejo y con el "compromiso de Luxemburgo" (22). EL contenido del compromiso se centró, en especial, en la cuestión del voto en el Consejo, indicando, de manera implícita que el papel de la Comisión y los poderes del Parlamento eran cuestiones secundarias en relación con el tema del voto, ya que ambas estaban condicionadas por la posición de los Estados Miembros.

En relación con la cuestión del voto, el "compromiso" supone la existencia de un acuerdo y un desacuerdo. Acuerdo en lo referente a llegar a soluciones que puedan ser adoptadas por todos los miembros, desarrollando la negociación dentro de un plazo de tiempo razonable, cuando algún Estado alegase que estaban en juego intereses propios "muy importantes". Desacuerdo acerca de lo que convendría hacer si, transcurrido ese plazo razonable, no se llegase a un acuerdo. La tesis francesa

consistía en defender la continuación de la discusión. Los otros cinco Estados no estaban de acuerdo con esta posición.

Así, desde la perspectiva francesa, la falta de unanimidad impediría la decisión, en tanto que para los otros socios supondría proceder a la votación sobre la propuesta. Desde la interpretación francesa, como señala la Profesora Labouz, la regla de la unanimidad, exigida al Consejo para enmendar una propuesta de la Comisión, podría ser contestada cuando fuese potencialmente desfavorable para Francia u otro Estado y ser aplicada sistemáticamente cuando un interés vital fuese alegado (23).

La ambigüedad del compromiso radicaba, en particular, en los términos "plazo razonable" e "intereses muy importantes". El escaso número de votaciones realizadas en el Consejo, desde 1966 hasta los años 80 (24), demuestra que la búsqueda del acuerdo unánime fue más lejos de lo que permitiría suponer la existencia de la "cláusula de los intereses muy importantes". Esto se puede explicar por la tendencia natural de todos los Estados Miembros a considerar intereses muy importantes todos aquellos susceptibles de ser lesionados por cualquier sacrificio financiero importante (25).

La búsqueda sistemática de la unanimidad, como señala Emile Noël, está en el origen de la parálisis del Consejo (26). En la práctica, se impondría la postura francesa, sin una oposición decidida por parte de los demás Estados Miembros. Todas las indicaciones realizadas, acerca de la necesidad de recurrir con mayor frecuencia al voto (27), no resultaron claramente

efectivas.

Un cierto cambio, sin embargo, se fue abriendo camino en la posición francesa y de otros Estados. Sin rechazar las consecuencias del compromiso, se orientaba a limitar y condicionar el uso de la cláusula de los intereses muy importantes. Ilustrativo de este cambio es el "Proyecto de Acta Europea", elaborado sobre la base del plan Gensher-Colombo (28). En este proyecto se sugería a la Presidencia que recurriese, normalmente, al voto cuando estuviese previsto en el Tratado. Los intereses nacionales serían tenidos en cuenta en ciertos casos. En estos supuestos, el voto resultaría diferido si se alegase un "interés nacional esencial", para lo cual se planteaban tres modalidades. Las propuestas, en este sentido, deberían ser presentadas por escrito y motivadas, siendo examinadas por el Consejo en una reunión posterior.

A pesar de la existencia de casos en los que el Consejo procedió a votar, en contra de la posición de alguno de los Estados Miembros, como fue el caso del Consejo de Agricultura de 18 de mayo de 1982 en el que fueron adoptados varios reglamentos por mayoría, a pesar del "veto" del Reino Unido, son más abundantes los ejemplos contrarios. Resulta sorprendente, en este sentido, el veto ejercido por la República Federal de Alemania, contraria al uso del mismo, durante la discusión relativa a la fijación de los precios agrícolas, en 1985. En este caso, como indica el Profesor Gutiérrez Espada, el Consejo recibió el veto "con la mortificada serenidad del más consumado encajador" (29).

A pesar de la tendencia positiva que se puede constatar

desde 1980 hasta 1985, en el empleo del voto, los límites a esta evolución eran difícilmente superables antes del Acta Única. Como señala Jean-Paul Jacqué, la práctica sistemática del voto mayoritario supone, a corto plazo, más riesgos para la cohesión de la Comunidad que ventajas para la eficacia de las deliberaciones del Consejo. No sirve de nada que las decisiones se adopten por mayoría si esto supone la cristalización de antagonismos permanentes que socaven la solidaridad comunitaria. Así, el retorno a la mayoría está subordinado a una profundización de la unión (30).

II. Mayoría cualificada y unanimidad. El Acta Única.

Las tendencias desarrolladas en el primer lustro de los años ochenta, orientadas hacia la reforma de la Comunidad, y todas las propuestas y proyectos nos conducen al año 1985 y a la Conferencia Intergubernamental. El resultado de esta Conferencia fue el texto del Acta Única, abierta a la firma el 17 de febrero de 1986.

En lo relativo a las reglas de votación y, en particular, a la mayoría cualificada y a la unanimidad, el texto del Acta Única está en la línea de los planteamientos del Informe del Comité ad hoc para las cuestiones institucionales (Comité Dooge), al igual que los otros temas institucionales básicos abordados en el Acta. La carga del compromiso de Luxemburgo se hizo sentir en las propias deliberaciones y conclusiones del Comité Dooge, en forma de posiciones claramente enfrentadas entre una mayoría

de Estados que querían la aplicación de la regla de la mayoría, de conformidad con los Tratados, y una minoría que prefería mantenerse en la línea del compromiso del 66.

En el informe provisional del Comité, dirigido al Consejo Europeo de Dublín, de 3 y 4 de diciembre de 1984, se hablaba de un nuevo principio general en materia de voto, precisando que sólo dependerán de la unanimidad las decisiones que tratan acerca de nuevos sectores de acciones o de nuevas adhesiones, en tanto que las otras decisiones se tomarán por mayoría cualificada o simple. Este punto del voto fue objeto de reserva por parte de los miembros danés, griego y británico (31).

En el informe definitivo, dirigido al Consejo Europeo de Bruselas, de 28 a 30 de marzo de 1985, se habían introducido algunas modificaciones que se podrían considerar un progreso apreciable en relación a lo recogido en el informe provisional, tal como señaló el representante belga, Sr. F. Herman. Se indicaba que las decisiones deberían tomarse por mayoría cualificada o simple, requiriéndose la unanimidad en ciertos casos excepcionales, en número reducido con relación a los Tratados y en una lista que se determinaría de forma exhaustiva. La nueva fórmula (punto III,A del informe) no fue aprobada por los representantes de Dinamarca, Grecia, Irlanda y el Reino Unido. Sin embargo, la referencia a los "intereses vitales muy importantes", en un sentido similar a la del compromiso de Luxemburgo, sí contó con la aprobación de los tres últimos.

Por otro lado, el Comité señalaba la conveniencia de recurrir a la abstención cuando los Tratados exigiesen la

unanimidad, conforme al párrafo tercero de los artículos 148 TCEE, 118 TCEEA y 28 TCECA (32).

En el curso de los debates desarrollados en la Conferencia Intergubernamental, cuya primera reunión se celebró el 9 de septiembre, se pudo comprobar la existencia de posturas enfrentadas. Estas no se centraban ya sobre la consideración de la mayoría y la unanimidad, en términos generales, sino en la aplicación de la mayoría a todos los ámbitos y casos para los que había sido propuesta por la Comisión.

Se apreciaban dificultades especiales en materia de armonización fiscal (33). En el debate desarrollado en el Parlamento, el día 11 de diciembre, el Presidente de la Comisión hacía un balance positivo en lo que se refería a la extensión del voto por mayoría cualificada (34). A pesar de esto, en la última reunión de la Conferencia, del año 85, los días 16 y 17 de diciembre, se confirmó la persistencia de una reserva importante: la del Reino Unido, que rechazó la introducción de la mayoría cualificada para las disposiciones mínimas a adoptar para promover la mejora del medio de trabajo (artículo 21 del Acta Única) (35).

Esta reserva parece haber desaparecido en las últimas reuniones de la Conferencia celebrada en enero de 1986, como se deduce de la alocución del vicepresidente de la Comisión, Sr. Andriessen, con motivo de la ceremonia de apertura a la firma del Acta Única: "Le vote à la majorité est accepté dans les domaines qui doivent constituer le socle de la relance (marché intérieur, recherche et développement technologique, renforcement de la

cohésion, politique sociale). Les deux tiers des décisions pour la réalisation de l'espace sans frontières pourront être prise à la majorité qualifiée". Sin embargo, "il ne suffit pas d'avoir modifié les traités, le vote à la majorité doit rentrer dans les faits: il s'agit là des conditions essentielles pour décider mieux et décider en temps utile" (36).

En el texto del Acta Única resulta significativa la inexistencia de cualquier mención del compromiso de Luxemburgo. Esta ausencia puede prestarse a una doble lectura. Si, por una lado, la omisión puede valorarse en un sentido positivo, ya que supone reconocer implícitamente su falta de valor (37); por otro, no existe ninguna garantía de que el punto 1 de la parte b) del compromiso no sea aplicado después de la entrada en vigor del Acta Única, como recuerda Pierre Pescatore (38).

A pesar de las dudas que puedan persistir, en relación con la aplicación del compromiso del 66, podemos afirmar que el Acta Única opta por la generalización de la mayoría cualificada (39). Se puede interpretar esta opción, correctamente, como un refuerzo de la capacidad decisional del Consejo (40).

La extensión del recurso al voto por mayoría cualificada encuentra, sin embargo, en el propio texto del Acta Única, varias restricciones y limitaciones. Los principales supuestos de aplicación de la unanimidad en el TCEE no resultan modificados y, en algunos casos, resultan reforzados (41). En ciertos casos, en donde se establece la mayoría cualificada, se establecen excepciones y derogaciones, como en lo relativo a la aproximación de las disposiciones de los Estados Miembros, tendentes al

establecimiento y funcionamiento del mercado interior (42). En el ámbito del régimen de las profesiones, cuando una directiva implique una modificación de los principios legislativos existentes en algún Estado, en las decisiones globales sobre las modificaciones de los fondos comunitarios (FEOGA, FSE, FEDER), en las decisiones acerca del programa-marco plurianual de investigación y desarrollo tecnológico y de las empresas comunes en el mismo sector y en las decisiones relativas al medio ambiente, la unanimidad será aplicable (43).

En resumen, la regla general de votación en el Acta Única es la de la mayoría cualificada, aunque el propio texto reduce su alcance a través del establecimiento de excepciones que implican la unanimidad. En este sentido, es acertada la interpretación que realiza Jean De Ruyt, cuando afirma que las fórmulas examinadas por la Conferencia, en relación con la armonización de las legislaciones, no tienen sentido más que si el Estado que se encuentra en dificultades renuncia a invocar su derecho de veto. La postura del Reino Unido, de esta forma, ha sido la de obtener excepciones y derogaciones que limiten la aplicación de la mayoría cualificada, sin rechazar completamente ésta. Dando por hecho que el "compromiso de Luxemburgo" no ha sido invalidado, este autor señala que será la práctica de los Estados y no las discusiones sobre el principio la que hará más infrecuente el recurso al mismo (44).

De la lectura de la sección dedicada a las disposiciones institucionales del capítulo II, del Título II, del Acta Única podemos extraer la conclusión de que, en buena medida, la

extensión de la regla de la mayoría cualificada aparece asociada al nuevo procedimiento de cooperación entre las instituciones, establecido por el Acta, tal como nos han señalado diversos autores (45). En algunos de los supuestos previstos para la aplicación de este procedimiento, enunciados en el artículo 6,1 del Acta, la regla era ya la de la mayoría cualificada, con lo que el Acta se limita, en estos casos, a realizar un reenvío implícito al Tratado, en lo relativo a la regla de votación. En otros supuestos, sin embargo, las reglas antes existentes eran distintas y, en virtud del Acta, se opera su sustitución por la mayoría cualificada (46).

El procedimiento de cooperación institucional (artículo 7) no modifica las primeras fases del procedimiento de decisión: iniciativa de la Comisión, la consulta al Parlamento y al Comité Económico y Social, si fuera el caso, y la elaboración de la futura decisión en el Consejo. El resultado de esta última no será ya una decisión, sino una posición común del Consejo, destinada a ser el texto base para la continuación del procedimiento. Esta posición común debe ser fijada por mayoría cualificada, salvo en el caso de que se aparte de la propuesta de la Comisión, en el cual, deberá aplicar la unanimidad. Conviene señalar que, igual que en el procedimiento normal, el Consejo no tiene un plazo para fijar la posición común.

El Consejo transmite la posición común al Parlamento y, en función de la decisión adoptada por éste, el Consejo puede, posteriormente, adoptar una decisión por una regla de votación o por otra. En estas fases, existen unos plazos fijados que

afectan a las tres instituciones que intervienen en el procedimiento.

EL Consejo adoptará la decisión por mayoría cualificada en los casos en que el Parlamento apruebe la posición común o no se pronuncie. Así mismo, adoptará la decisión por mayoría cualificada si la Comisión le somete una propuesta reexaminada, sobre la base de las enmiendas que puede proponer el Parlamento si fuese éste el caso. La unanimidad debe ser empleada si el Consejo quiere adoptar una decisión en segunda lectura, cuando el Parlamento hubiese rechazado su posición común. También la aplicará para adoptar las enmiendas del Parlamento que la Comisión hubiese rechazado y, por último, para adoptar una decisión que se aparte de la propuesta reexaminada por la Comisión.

Del estudio del procedimiento puede deducirse que el empleo de la unanimidad resulta limitado a los supuestos en los que existan diferencias notables entre las posiciones de las instituciones: o bien entre el Consejo y el Parlamento (rechazo de la posición común) o bien entre el Consejo y la Comisión (si la propuesta original o reexaminada no concuerda con la opinión del Consejo). En resumen, si el Consejo quiere hacer prevalecer su voluntad sobre la de las otras instituciones, tiene que emplear la unanimidad. Se parte del supuesto de que estos casos son la excepción y no la regla y, por lo tanto, de que el procedimiento obligará a las instituciones a ponerse de acuerdo y a intercambiar opiniones e información en las primeras fases. Si esto no fuese así, se correría el riesgo de provocar el

bloqueo del sistema (47).

La modificación que supone el procedimiento de cooperación, aunque obliga al Consejo a cambiar en parte sus hábitos, haciéndolo más consciente de las posiciones de las otras instituciones y más responsable de la suya, no altera sustancialmente sus funciones y su papel. En cualquier caso, la decisión última queda en sus manos. Desde el punto de vista del Consejo, lo más destacable del nuevo procedimiento es que supone una extensión de la regla de la mayoría cualificada.

Aunque los casos en los que se prevé la aplicación de la regla de la mayoría cualificada, en sustitución de alguna regla distinta prevista en el Tratado, son pocos, en la práctica, ante el uso generalizado de la unanimidad después del compromiso de Luxemburgo, el Acta Única tiene el mérito innegable, en este aspecto, de cerrar el paréntesis abierto por dicho compromiso. Si las consecuencias de la crisis del 65 implicaron un predominio de lo intergubernamental en el funcionamiento y en el papel del Consejo, los resultados del Acta Única han vuelto a realzar el aspecto comunitario y supranacional de la institución. La práctica posterior a la entrada en vigor del Acta confirma esta afirmación. La Comisión ha destacado la creciente tendencia al uso de la votación en el Consejo, señalando, al mismo tiempo, la notable mejora del procedimiento de decisión en éste y las positivas consecuencias que ello ha tenido en relación con el progreso en la adopción de todo el derecho derivado, necesario para la aplicación plena del Acta Única (48). A pesar de esto, en aquellos sectores regidos por la regla de la unanimidad, esta

dinámica positiva no se hizo extensiva, como destaca también la Comisión (49).

El efecto disuasor que tiene la regla de la mayoría cualificada sobre posibles actitudes recalcitrantes, por parte de algunos de los Estados Miembros, actúa positivamente sobre el procedimiento de adopción de decisiones en el Consejo, como confirma la Comisión. Este es uno de los factores principales que explican el progreso en la adopción de las medidas previstas en el programa de la Comisión contenido en el "Libro Blanco" sobre la realización del mercado interior (50) y en la adopción de las medidas necesarias para la aplicación del Acta Única. De hecho, al inicio del año 1991, el Consejo había ya adoptado más de las dos terceras partes de las medidas previstas en aquél (51).

Para hacer plenamente eficaz el recurso a la votación en el Consejo, éste procedió a una modificación de su Reglamento interno, acordada en la sesión de los días 15 y 16 de diciembre de 1986 (52). La modificación implicó la sustitución del apartado 1 del artículo 5, en virtud de la cual el Consejo procederá a votar a iniciativa de su Presidente, pudiendo instar al mismo a iniciar la votación cualquier miembro del Consejo o la Comisión, siempre que la mayoría de los miembros que componen el Consejo se pronuncien en tal sentido. A tal fin, el artículo 2, en una línea nueva incorporada al apartado 2, a solicitud del representante danés, establece que el orden del día provisional indicará los puntos con relación a los cuales la Presidencia, las Delegaciones o la Comisión pueden solicitar una votación. El plazo que establece el artículo 2,1 para el envío a éstas del

orden del día provisional fue ampliado en virtud de dicha modificación a catorce días desde los diez que estaban previstos en la redacción original (53).

III. La votación y el papel del Consejo.

Los dos aspectos que caracterizan la naturaleza del Consejo como institución comunitaria y como órgano en el que están representados los Estados Miembros y sus intereses determinan tanto las competencias del Consejo y el uso de sus poderes, atribuidos por los Tratados, como las funciones que ha desempeñado en el discurrir de la evolución comunitaria.

El Consejo, tal como determina el artículo 145 TCEE, es el garante de la consecución de los fines establecidos en el Tratado. Su posición es de máxima responsabilidad en relación con el progreso que se realice respecto a la profundización del proceso integrador. Para ello dispone de una competencia general en lo relativo a la coordinación de las políticas de los Miembros en los sectores cubiertos por los Tratados y de un poder general de decisión que desarrollan los Tratados en muchos de sus artículos. El Acta Única, al ampliar los ámbitos de actividad de la Comunidad, efectúa, también, una extensión de esas competencias y poderes.

Al desarrollar las actividades que le son propias, el Consejo se encuentra sometido a una tensión doble. Por un lado, como institución comunitaria, está obligado a responder por el uso que hace de sus poderes desde la perspectiva de los objetivos

que establecen los Tratados y que amplía el Acta Única. Esta responsabilidad no es sólo jurídica, sino también política. No sólo puede ser puesta en juego desde el plano jurídico ante el Tribunal de Justicia, sino que lo puede ser desde el plano político ante las otras instituciones. No radica en la existencia de medios de control político por parte de la Comisión y del Parlamento, limitados a las preguntas parlamentarias que el Consejo tiene la facultad de contestar, pero no la obligación de hacerlo, sino en la delimitación de las responsabilidades de cada institución y, en concreto, de las responsabilidades del Consejo dentro del sistema de relaciones institucionales establecido por los Tratados. La posibilidad que tienen las Comunidades, con relación a la promoción de sus objetivos, de dirigirse a la opinión pública y a los sectores económicos y sociales, puede poner en evidencia el uso que el Consejo hace de sus poderes. Así, por propia responsabilidad o presionado por las otras instituciones y por la opinión pública comunitaria, el Consejo está obligado a tener presente su función de garante de los objetivos comunes.

Por otro lado, el Consejo está compuesto por representantes de los Estados Miembros que actúan bajo las instrucciones de sus Gobiernos. En este sentido, la intervención de cada representante está determinada, en buena medida, por los intereses nacionales que representa. La tendencia a mantener al máximo estos intereses que pueden ser o no contradictorios con los de los demás miembros, conduce, lógicamente, hacia una función de composición de intereses, que el Consejo juega en la práctica (54). El

aspecto del Consejo como órgano intergubernamental, en donde la negociación y la actividad meramente diplomática son frecuentes, aparece resaltado. En este sentido, el Consejo puede asumir, con frecuencia, un papel de freno en relación con el progreso de la integración.

En este papel de componedor de los intereses de los miembros, el Consejo y, en particular, cada Estado Miembro y su Gobierno se encuentran sometidos a las presiones internas que tienden a desarrollarse siempre que la opinión pública de un Estado o una parte de sus sectores económicos y sociales organizados estiman amenazados sus intereses por el desarrollo de la actividad comunitaria. Esta presión cuenta, en último extremo, con un punto de aplicación excepcional en las elecciones internas de cada Estado. Así, y esto es cada vez más una evidencia, las actitudes de un Gobierno de un Estado Miembro pueden alterar la intención de voto de los electores de ese Estado. Sin prejuzgar si esa modificación será favorable o no a un determinado Gobierno, es evidente que cualquier partido político gobernante tendrá muy en cuenta los intereses de sus electores a la hora de adoptar cualquier posición sobre un tema importante a nivel comunitario. Esta presión indirecta es suficiente para hacer prudente a cualquier Gobierno.

Existe, por lo tanto, un equilibrio que los propio miembros del Consejo deben intentar mantener entre los intereses de la integración comunitaria y los intereses nacionales de cada Estado. Un desequilibrio, en el sentido de subordinar radicalmente los intereses nacionales a los del conjunto

comunitario, podría dar lugar a una reacción de orientación nacionalista que pondría en peligro toda la construcción. Por otro lado, un desequilibrio de tendencia contraria podría conducir a la paralización progresiva de esa construcción, en buena medida por hacer, y a un resultado final análogo al anterior.

Más allá de las disposiciones de los Tratados, la responsabilidad del Consejo con relación a la búsqueda y al mantenimiento del equilibrio más adecuado en cada momento histórico es fundamental. Sin necesidad de tratar en profundidad el carácter dinámico de la construcción comunitaria, lo cierto es que este carácter implica que los problemas de cada momento requieren sus propias soluciones y el Consejo, por su propia naturaleza, es el más capacitado para captar la medida en que se pueden integrar los intereses nacionales y los intereses comunitarios en soluciones lo más acordes y eficaces posibles.

Las crisis que han acontecido, de forma intermitente, y las soluciones y los éxitos alcanzados, ponen de manifiesto lo peligroso y negativo que pueden llegar a ser los desequilibrios mencionados. La incapacidad para hallar soluciones que ajusten el equilibrio entre intereses nacionales y comunitarios, evidencia la pérdida de orientación de las instituciones y, en especial, del Consejo a la hora de hacerse responsable y asumir las funciones y el papel que le corresponden, tanto en virtud de los Tratados como de la naturaleza que le es propia. La crisis de 1965 y sus consecuencias muestran, con claridad, esa pérdida de perspectiva.

Si el papel de los Estados y de sus Gobiernos en el seno del Consejo es, hasta cierto punto, el actuar como indicadores de la existencia de conflictos de intereses, el papel del Consejo, en tanto que institución comunitaria, será el de encontrar soluciones que vuelvan al equilibrio más adecuado en ese momento. No se trata, simplemente, de hacer una composición "aritmética" de los intereses enfrentados, lo que nos llevaría a un concepto tan nefasto como el del "mínimo común denominador", sino de integrar esos intereses en una perspectiva superior que requiere una conciencia clara de los objetivos deseables y de la síntesis que mejor se adapte a los mismos.

La crisis de 1965, como ninguna otra en la historia de las Comunidades, mostró los resultados negativos, para el conjunto y para cada uno de los Miembros, de la ausencia de esa conciencia clara. La "desnaturalización" del dispositivo institucional que es una de las consecuencias de la crisis, se produjo, en palabras de Jean Buchmann, en el sentido de un "reforzamiento del intergubernamentalismo a todos los niveles", acentuando el factor de negociación de las decisiones, y de una "tendencia general a la tecnocratización" (55).

Estas dos tendencias son el resultado de un desequilibrio que tendió a subordinar los intereses del conjunto a los intereses nacionales, como muestra la interpretación cada vez más laxa y el recurso, cada vez más frecuente, a la "cláusula de los intereses muy importantes".

La crisis se centró, entre otras cuestiones, en el tema del voto en el Consejo, en especial, en la prevista sustitución de

la unanimidad por la mayoría cualificada, al final del periodo transitorio, para cierto número de supuestos. En este sentido, la cuestión de la votación constituye un indicador importante para apreciar el sentido de la crisis y de sus resultados.

La aplicación del principio mayoritario constituye, en las condiciones en que se realiza en la Comunidad, una revisión de los fundamentos teóricos sobre los que se basa el funcionamiento de las Organizaciones Internacionales. Esto es más destacable en relación con el sistema de mayoría cualificada, en el que se sustituye el principio tradicional de la igualdad absoluta de los Estados por un principio de igualdad relativa.

La mayoría cualificada es un procedimiento más flexible y rico que la unanimidad. Mientras aquélla obliga a que sean los miembros del Consejo los que flexibilicen sus posturas, la unanimidad obliga a la Comisión a desarrollar un papel previo de mediador entre los Estados, para dar a sus propuestas una base mínima aceptable por todos. A falta de esto, serían los propios miembros los que tendrían que hacer un esfuerzo añadido para negociar los elementos mínimos del acuerdo, actuando en el Consejo como si se tratase de un conferencia (56).

El empleo de la unanimidad acentúa el aspecto más intergubernamental de esta institución, obligando a que se desarrolle en su seno una actividad diplomática intensa. La mayoría cualificada, en la medida en que permite adoptar decisiones sin el concurso, si fuera necesario, de alguno de los miembros y en lo que tiene de medio de presión, que tiende a facilitar el acercamiento de posturas, resalta el papel

supranacional de las instituciones y del Consejo, y es más acorde con el particular carácter de las Comunidades.

De esta forma, uno de los resultados más importantes de la crisis del 65, al hacer posible el uso generalizado de la unanimidad, fue el de destacar los elementos más clásicos que perviven en el sistema comunitario.

La tendencia a destacar lo meramente intergubernamental se aprecia también en la práctica de la negociación por paquete (package deal). Esta técnica, asociada en ocasiones a la de las sesiones maratón, tiene como objetivo favorecer la aparición de compromisos negociados. La aplicación de esta técnica puede venir determinada por la presentación por la Comisión de paquetes de propuestas para ser discutidas conjuntamente por el Consejo o a propia solicitud de algún miembro del mismo. Si bien la presentación del paquete por la Comisión está condicionada a la existencia de alguna conexión entre las distintas propuestas, la posibilidad para el propio Consejo de plantear esta técnica no está condicionada. En este supuesto, normalmente, se trata de cuestiones sin conexión temática, que son negociadas en conjunto con el objetivo de que se pueda llegar a un acuerdo general y diferenciado sobre la base de un juego de concesiones mutuas.

La técnica de la negociación por paquete conduce, en palabras de Vlad Constantinesco, a una superposición de acuerdos bilaterales más que a un acuerdo multilateral (57). De este modo, se pone en evidencia el predominio que adquiere, en determinados momentos, el aspecto más intergubernamental y diplomático del funcionamiento y de las decisiones del Consejo. El interés

comunitario aparecería, en estos casos, más como la resultante de los diferentes intereses estatales que como un interés independiente.

Todo esto ha supuesto una alteración del papel que el Consejo estaba llamado a jugar, cuyas consecuencias se valoran en función del retraso y de la ralentización que las Comunidades han conocido durante muchos años.

Del mismo modo, aunque en sentido contrario, la valoración que merece el Acta Única es, desde este aspecto, bastante más positiva. No solamente ha ampliado los supuestos de aplicación de la regla de la mayoría cualificada, sino que ha servido de recordatorio de un dato evidente: lo que es necesario aplicar, en cuanto a reglas de votación, son las disposiciones de los Tratados y no un compromiso entre los Estados que carece, en absoluto, de valor jurídico vinculante.

No se trata de negarle cualquier valor positivo a la regla de la unanimidad (58); más bien, la cuestión radica en situar en su justo límite su aplicación, de tal manera que no desvirtúe el papel que tienen que desempeñar las instituciones y no ponga en peligro el progreso de la construcción comunitaria. Este es, en mi opinión, el sentido en el que hay que interpretar las modificaciones que introduce el Acta Única, en lo que se refiere a las reglas de votación y su aplicación. Si el empleo de cualquiera de estas reglas puede contribuir a mejorar el funcionamiento institucional y a conseguir avances hacia los objetivos fijados en los Tratados, se puede valorar positivamente. En la medida en que represente retrasos

injustificados y cree distorsiones, la valoración sólo puede resultar negativa.

IV. El Tratado de la Unión Europea. La votación en el Consejo.

Las reformas iniciadas con la firma del Acta Única Europea, supusieron el inicio de una nueva etapa en la evolución comunitaria. La creación de un gran mercado único, cuyo establecimiento definitivo deberá realizarse antes del 31 de diciembre de 1992, implica la necesidad de una mayor coordinación de las políticas económicas y un refuerzo de la organización monetaria europea. Además de esto, se hace necesaria una política de solidaridad que se oriente a la disminución de las diferencias económicas y sociales entre Estados y regiones, evitando, así, que el establecimiento del mercado interior pueda generar mayores diferencias de las ya existentes. Es necesaria una mayor cohesión.

Por otro lado, la Comunidad, primera potencia comercial, no puede limitarse a ser un actor de segunda en el ámbito de las relaciones internacionales. Para poder desarrollar un papel más decisivo en este terreno, se hace necesaria una mayor coordinación entre los Miembros en algunos aspectos principales de la actividad exterior: ayuda a los países en desarrollo y con problemas específicos; una posición común en materia de seguridad y defensa; una mayor eficacia en el tratamiento de determinados problemas de delincuencia internacional que traspasan las

fronteras estatales, como es el caso del tráfico de drogas, etc...

La coordinación de las políticas económicas; la consecución de una unión económica y monetaria, con la creación de un Sistema Europeo de Bancos Centrales y de un Banco Central Europeo; la política de cohesión y la creación de uno de sus instrumentos principales, el Fondo de Cohesión; la política exterior y de seguridad común, son algunos de los principales aspectos del Tratado firmado en febrero del presente año.

Las reformas iniciadas tienen unas consecuencias institucionales evidentes. Por una parte, la necesidad de mayor eficacia en el funcionamiento de las instituciones. Por otra parte, unas instituciones más democráticas y una participación mayor de los ciudadanos, los sectores sociales y económicos, las autoridades locales y regionales en la actividad comunitaria.

La cuestión de la votación en el Consejo constituye uno de los aspectos institucionales principales. En este terreno, en el que la elección entre la mayoría cualificada o la unanimidad constituye el debate esencial, el progreso no es totalmente satisfactorio. Aunque, en principio, son más los supuestos en los que se prevé la mayoría cualificada que en los que se recoge la unanimidad (59), la valoración no puede limitarse a los datos numéricos. A la vez que se amplían las competencias comunitarias en una amplia gama de materias, la contrapartida que se han dado los Estados Miembros ha sido el mantenimiento, en gran parte de los temas clave, del sistema de voto por unanimidad, con lo que ésto puede suponer en relación con la eficiencia de las

instituciones y, en especial, del Consejo para la adopción de las disposiciones de desarrollo que requiere el Tratado.

Así, en aspectos importantes de la política social, de la política industrial, para los programas-marco plurianuales de investigación, en materia de fiscalidad, en materia de medio ambiente y en otros, el Tratado impone la unanimidad en el Consejo. En otros temas, como los de la salud, cooperación al desarrollo y el de las redes transeuropeas, los nuevos capítulos que introduce el Tratado recogen como regla general la mayoría cualificada.

Aparte de esto, la mayoría cualificada es la regla general cuando sean de aplicación, en virtud del Tratado, los procedimientos recogidos en los artículos 189 B y 189 C. En el artículo 189 C se recoge, sin modificaciones, el procedimiento de cooperación institucional que había sido establecido en el Acta Única y se amplía su utilización a algunos supuestos nuevos (política de transportes, algunos aspectos de la política económica, medidas de armonización para la emisión de moneda metálica, Fondo Social Europeo, política de formación profesional, redes transeuropeas, etc...). En el artículo 189 B se establece un nuevo procedimiento que implica la codecisión del Consejo y del Parlamento. Desde el punto de vista del funcionamiento, constituye una de las principales novedades del Tratado.

El procedimiento del artículo 189 B será de aplicación para doce artículos del Tratado que incluyen, en particular: mercado interior (libre circulación de trabajadores, libertad de

establecimiento, reconocimiento mutuo de títulos, armonización legislativa), educación, cultura (aunque, en este caso, el procedimiento se combina con la unanimidad en el Consejo), salud pública, protección de los consumidores, redes transeuropeas, programa-marco plurianual de investigación y desarrollo (combinando el procedimiento con la unanimidad en el Consejo) y medio ambiente.

EL procedimiento de codecisión supone que la responsabilidad de los actos adoptados en virtud del mismo es compartida por el Consejo y el Parlamento. La participación de éste consiste, en lo esencial, en la posibilidad de vetar la decisión del Consejo. Aunque éste no puede hacer prosperar su posición si el Parlamento se opone, con lo cual no habría decisión, la posición central en el procedimiento la conserva el Consejo, ya que es su posición común la base sobre la que se desarrollarán las fases sucesivas. En síntesis, se puede decir que ni la posición común del Consejo prosperará si se opone el Parlamento, ni las enmiendas de éste pasarán al posible texto definitivo si se opone el Consejo.

En el caso de que se produzcan diferencias entre las dos instituciones, sin que el Parlamento rechace inicialmente la posición común, hay que recurrir a un Comité de conciliación que recuerda al procedimiento de concertación, establecido en la Declaración 1975, y al procedimiento de aprobación de las leyes de la Unión, que recogía el proyecto de Tratado del Parlamento, de 1984. A pesar de las evidentes diferencias entre los tres procedimientos, las instancias de conciliación o de concertación tienen una composición equivalente: una representación del

Consejo y otra del Parlamento, con la participación activa, pero sin voto, de la Comisión. En el caso del artículo 189 B, se precisa que las representaciones del Parlamento y del Consejo tendrán igual número de miembros.

El recurso a una instancia ad hoc de negociación interinstitucional parece haberse convertido en la única solución posible cuando existen discrepancias entre el Consejo y el Parlamento. Aunque los plazos de las distintas fases del procedimiento, desde la adopción de la posición común, están claramente determinados y son breves, si se piensa en la habitual lentitud de las instituciones, la multitud de fases posibles puede alargar bastante el procedimiento. Los plazos, además, se pueden ampliar por acuerdo entre el Parlamento y el Consejo.

La posibilidad que tiene el Parlamento para vetar la adopción del acto va a obligar, si se quiere que el procedimiento funcione con resultados positivos, a un mayor intercambio de información entre las dos instituciones y requiere que las relaciones entre ambas sean fluidas y se entablen con un elevado espíritu de cooperación. Esto puede ser importante, especialmente, en los casos en los que el Tratado prevé la combinación del procedimiento de codecisión con el empleo de la unanimidad por el Consejo. Las buenas relaciones entre las dos instituciones no son el presupuesto de la existencia del procedimiento y, por lo tanto, tienen que ser la condición de su eficaz desarrollo.

En síntesis, se puede afirmar que el procedimiento no modifica el papel del Consejo que sigue detentando, de manera

general, el poder de decisión aunque en algunos supuestos determinados lo comparte con el Parlamento.

SECCIÓN SEGUNDA. EL FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO.

En el procedimiento general de adopción de decisiones, así como en el procedimiento presupuestario, existe una primera fase en la cual la protagonista es la Comisión. El Consejo, salvo supuestos excepcionales, no puede adoptar una decisión si no existe una iniciativa previa de la Comisión que, por lo general, adopta la forma de una propuesta. Las propuestas y los demás instrumentos destinados al Consejo, van acompañados por una exposición de los motivos que han dado lugar a la iniciativa, una explicación de los problemas a resolver y un comentario de las diferentes disposiciones del acto propuesto, si las hubiera. La Comisión suele acompañar, también, las propuestas con una opinión acerca de la obligación u oportunidad de la consulta al Parlamento o al Comité Económico y Social. Desde 1974 se ha desarrollado la práctica de fijar en cada propuesta las previsiones de calendario, por la Comisión de acuerdo con el Consejo, para el cumplimiento de las distintas fases por las que tiene que pasar la propuesta.

Cuando el Presidente del Consejo recibe, por intermedio de la Secretaría General del mismo, la propuesta de la Comisión, se inicia el trabajo de preparación de la futura decisión. El Presidente transmite la propuesta al Comité de Representantes Permanentes (COREPER), que realiza un trabajo de discusión y

modificación, si fuera el caso, de la propuesta de la Comisión. Ciertamente, no se trata, en esta fase de trabajo en el seno del Consejo, de adoptar una decisión, sino de preparar la futura decisión del mismo. El trabajo que desempeña el COREPER es, en muchos casos, determinante para la suerte deparada a la propuesta y condiciona la decisión posterior del Consejo.

I. El COREPER y la preparación del trabajo del Consejo.

Si en el ámbito sectorial limitado de la CECA se decidió la creación de la Comisión de Coordinación, encargada de coordinar los elementos de trabajo del Consejo (60), resultaba lógico que en el terreno de las otras dos Comunidades se hiciese efectiva la creación de un órgano equivalente, cuya misión sería la de preparar los trabajos de esta institución. La vocación económica general con la que nacía la CEE, hacía de tal órgano una necesidad, si se considera la escasa frecuencia de las reuniones del Consejo en relación a las funciones que debía desempeñar y el hecho de que los Ministros tenían que desempeñar un trabajo complejo e intenso en sus respectivos Gobiernos. En este sentido, la previsión de los Tratados (artículos 151 TCEE y 121 TCEEA) resultaba tan lógica como imprecisa en su redacción. Fue el Tratado de fusión, que completó el proceso de unificación de la estructura institucional de las Comunidades, el que permitió la creación del COREPER (artículo 4).

La misión del COREPER, preparar los trabajos del Consejo y realizar las tareas que éste le confíe, resulta esencial. El

Comité asegura la representación continuada y permanente de los Estados Miembros ante las instituciones comunitarias, continuidad que los Tratados no habían previsto para el Consejo. La importancia de su misión hizo que el COREPER naciese bajo la atenta vigilancia de algunos Estados Miembros que veían en él una amenaza para la Comisión (61).

Los Representantes Permanentes son nombrados por cada uno de los Estados Miembros, respectivamente. A su función de naturaleza nacional añaden la de ser miembros de un órgano comunitario. De esto resulta, en la práctica, una dualidad, ya que como representantes de sus Gobiernos actúan bajo instrucciones de éstos y como miembros de órgano comunitario tienden a defender, ante sus Gobiernos, la solución más adecuada a los intereses comunitarios (62). Además, la permanencia del órgano hace de sus miembros, perfectos conocedores de los expedientes técnicos, intercesores ante sus administraciones nacionales con relación al interés comunitario. Como indica, acertadamente, el Profesor Guy Isaac, "el representante permanente es a la vez el abogado de su gobierno, encargado de convencer a los otros Estados de lo procedente de la postura que defiende y, simultáneamente, el abogado de la posición de los otros Estados miembros y la de la Comisión ante su propia capital. El COREPER es, de esta manera, en su doble forma el crisol en el que cierta opinión comunitaria termina por formarse, por confrontación e incluso superación de opiniones de los Estados miembros y de la Comisión" (63).

El constante aumento del trabajo en las Comunidades y la

falta de permanencia del Consejo han convertido al COREPER en un órgano insustituible para el funcionamiento comunitario. Además, como señala Emile Noël, el Comité constituye un revelador de los problemas y de las perspectivas comunitarias, tanto para las administraciones nacionales como para los Ministros, constituyéndose en intermediario irremplazable, gracias al cual las fórmulas comunitarias son asimiladas y aceptadas por éstos y por aquéllas (64).

Además de constituir una instancia de diálogo, el COREPER es, también, una instancia de control político de los numerosos grupos y comités que funcionan de forma permanente en el Consejo (65). En particular, su tarea consiste en orientar y supervisar los trabajos de todos estos grupos y comités, en relación con una multitud de temas diversos. Esta tarea es ejercida, principalmente, a través de las presidencias de estos grupos por la presidencia del Comité, asegurando, de esta forma, la necesaria "coordinación horizontal" (66).

En su esfuerzo por aligerar el trabajo del Consejo, el COREPER juega un papel de filtro entre los distintos temas, decidiendo cuáles conviene llevar a la atención de los Ministros y cuáles no. Esta tarea la realiza, clasificando las cuestiones en puntos A y en puntos B para su presentación en el Consejo (67). El Consejo ha organizado sus sesiones en función de esta división, de forma que los puntos A son aprobados sin debate, salvo que una delegación o la Comisión soliciten el mismo, y los puntos B serán objeto de discusión. Se da por supuesto que el acuerdo al que hayan llegado los representantes permanentes,

permitiendo considerar una cuestión como punto A, es perfectamente válido al nivel ministerial, aunque la posibilidad de debate queda siempre abierta.

La distinción entre puntos A y puntos B no tiene, en principio, relación con las materias consideradas, aunque las cuestiones que plantean problemas políticos importantes suelen ser dejadas a la discusión en el Consejo, pasando a éste en forma de puntos B. Tampoco prejuzga esta distinción un determinado sistema de votación en el Consejo. Es, sencillamente, una forma de dar rapidez y flexibilidad al trabajo del Consejo.

A pesar de los elementos positivos que se han mencionado, la evolución del papel que desempeña el COREPER ha suscitado diversas críticas. Éstas se orientan, principalmente, en dos direcciones: por un lado, la sustitución del Consejo, en la práctica, en alguno de los poderes que los Tratados le atribuyen; por otro lado, la depreciación de la posición institucional de la Comisión, que se ve obligada a negociar con quién recibe las instrucciones y no con quién las da (68). De hecho, es el COREPER y no el Consejo, el interlocutor real de la Comisión ya que es quién mantiene con ésta las relaciones permanentes y cotidianas. Se corre el riesgo, incluso, de ver a las estructuras administrativas del Comité sustituir a las de la Comisión, poniendo en peligro el equilibrio institucional, a causa de la existencia de lo que el comisario Deringer denominaba una "administración mixta" (69). Esto adquiere especial importancia si se tiene en cuenta que los representantes permanentes no están sometidos a la responsabilidad que pesa sobre los Ministros,

tanto ante su Gobierno como ante su Parlamento.

Ocupando una posición intermedia entre las dos instituciones, el Comité se ha apropiado, en palabras de Altiero Spinelli, de una parte del poder de decisión del Consejo y de una parte del poder de iniciativa de la Comisión (70).

La existencia del procedimiento de los puntos A supone, en la práctica, que el COREPER puede decidir sobre el fondo de una cuestión determinada, a falta de una ratificación por parte del Consejo. Aunque la posibilidad de debate está siempre abierta, la abundancia de expedientes que se acumulan en el Consejo y el hecho de que las instrucciones de los representantes derivan de los propios Ministros, hace que algunos autores hayan hablado de una auténtica delegación de poderes. No se trata de una delegación de poderes de iure, ya que el Consejo sólo puede delegar en la Comisión, en virtud de los Tratados, pero en la práctica funciona como si lo fuese (71).

II. La creciente importancia de la Presidencia.

En el funcionamiento interno del Consejo juega un papel destacado la Presidencia. Aunque los Tratados sólo le confían responsabilidades secundarias y de procedimiento, la evolución del funcionamiento del Consejo es la que le ha dado a la Presidencia su auténtico estatuto y su actual papel. Éste se ha desarrollado tanto en el plano del funcionamiento del Consejo como en el de sus relaciones con las otras instituciones y en el terreno de las relaciones exteriores de la Comunidad (72).

Lo primero que conviene destacar es el hecho de que las presidencias del Consejo, el COREPER y los grupos de trabajo coinciden en el mismo Estado y en el mismo plazo de tiempo, siguiendo el sistema establecido de rotación semestral (Tratado de fusión, artículos 2; 4 y 16,4). Esto garantiza una considerable coordinación de los trabajos y la máxima coherencia posible, al menos en lo relativo a la actividad propiamente comunitaria del Consejo. A pesar de las propuestas destinadas a cambiar el sistema de rotación por otro y el plazo de desempeño de la Presidencia (73), el sistema establecido parece gozar de los favores de los Estados, en especial, a la vista de las sucesivas ampliaciones.

El especial relieve que tiene el mandato presidencial es la consecuencia de la importancia de las funciones que desempeña: por un lado, por la facultad de convocar las reuniones del Consejo, compartida con la Comisión y los demás Estados Miembros, que pueden instarla, y por la fijación del orden del día que supone la elección de una parte destacada de las cuestiones a tratar; por otro lado, por su facultad para dirigir los debates de la sesión, distribuir los turnos de intervención y, en especial, para decidir que se proceda a la votación. Estas funciones internas suponen el ejercicio de una actividad de conciliación cuyo objetivo es acercar las posturas en pugna, facilitando la consecución de compromisos entre los Estados Miembros. Implican un esfuerzo especial, en el sentido del mantenimiento de contactos frecuentes con los otros representantes, no sólo con el objeto de convencer, sino,

también, con el de adquirir un conocimiento suficiente de la situación que le permita desempeñar eficazmente su tarea (74).

Además de todo esto, la Presidencia juega un papel destacado en las relaciones interinstitucionales: acuerdos entre las instituciones, reuniones de concertación, presentación del balance del período de ejercicio ante el Parlamento, etc... Así mismo, en las relaciones exteriores, el papel de la Presidencia es destacable: recepción de credenciales de representantes de terceros Estados ante la Comunidad, junto a la Presidencia de la Comisión; representación exterior de las Comunidades ante Organizaciones Internacionales y Estados y, en especial, el ejercicio de la dirección del sistema de cooperación política (75).

Si en lo relativo al funcionamiento interno del Consejo, las tareas de dirección y coordinación son importantes, en materia de política exterior la coordinación es aún más necesaria si se quiere asegurar una mínima continuidad y coherencia en las posiciones de los Miembros. El funcionamiento del sistema de la "troika" está orientado en este sentido y no sólo en el de dar asistencia material a la Presidencia. Este sistema, aplicado sólo al campo de las relaciones exteriores, tiene consecuencias positivas con relación a las funciones que ejerce la Presidencia en la actividad de la dirección y coordinación de los trabajos en materias intracomunitarias.

El Tratado de la Unión Europea, en el Título V, consagra el papel esencial que está llamada a jugar la Presidencia en el terreno de la política exterior y de seguridad común. Según el

artículo J 5, la Presidencia asumirá la representación de la Unión y será responsable de la ejecución de las acciones comunes. En la realización de estas tareas, la Presidencia tiene competencia para expresar la posición de la Unión ante las Organizaciones Internacionales y en las Conferencias Internacionales. Este artículo, así mismo, consagra el funcionamiento de lo que se ha conocido como la "troika", es decir, la asistencia del Estado que ha ejercido la Presidencia saliente y del que la ejercerá en el siguiente período. El papel de la Presidencia es, así, equivalente al que desempeñaba en el marco de la Cooperación Política Europea, pero extendido como consecuencia de la ampliación del ámbito competencial comunitario en el terreno exterior y en el campo de la seguridad común.

Si el Consejo constituye el núcleo esencial de los procesos de decisión comunitarios, la Presidencia es el centro de ese núcleo. Del talante y de la actitud de las personas que la ocupan en un determinado momento, depende el mayor o menor progreso en el desarrollo de los trabajos de la institución. La buena marcha del Consejo depende tanto de los hábitos y los comportamientos nacionales, como de las personalidades que asumen la función de Presidente. En palabras de Christoph Sasse, refiriéndose a la Presidencia del COREPER, los Presidentes constituyen el "centro y la bisagra" (76).

Por lo tanto, el papel que desempeña, en la práctica, la Presidencia, tanto del Consejo como del Comité, tiene un marcado carácter diplomático y político, en el sentido de que quien la ejerce tiene las competencias y prerrogativas necesarias para

mediar entre los representantes cuyas posiciones sean opuestas, para buscar la mejor solución posible, para señalar los puntos de convergencia y de divergencia, para centrar la discusión en su aspecto político y, llegado el caso, para obligar al desarrollo de una votación. El miembro que ejerce la Presidencia, sin olvidar su mandato nacional, actúa más en función de los intereses comunitarios comunes que los demás representantes. Inclusive, se ha desarrollado la práctica, en el COREPER, de que el representante que ejerza la Presidencia deberá dejar la jefatura de su representación al adjunto, para poder ejercer con mayor imparcialidad las tareas que implica ocupar la Presidencia, como señala la Profesora Araceli Mangas (77).

El relieve dado a la Presidencia del Consejo es un notable cambio institucional motivado tanto por razones prácticas como por razones políticas. Las primeras derivan de las dificultades de dirección de una Comunidad ampliada geográficamente y con competencias crecientes. Las segundas, son el resultado del recurso excesivo al sistema de unanimidad y de la experiencia del Consejo Europeo. Los resultados más positivos de este cambio derivan, en buena medida, del hecho de que la Presidencia es, con frecuencia, en palabras de Emile Noël, motivo de compromiso europeo para el Estado que la asume (78).

SECCIÓN TERCERA. EL CONSEJO EUROPEO

I. De las Cumbres al Consejo Europeo. El Acta Única.

El precedente de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno, iniciadas en febrero de 1961 (París), y de su participación en cuestiones tanto exteriores a la Comunidad como intracomunitarias, sirvió de base para la transformación de estas Cumbres, decidida en diciembre de 1974, en la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en París (79), en Consejo Europeo. Esta institucionalización suponía, en primer lugar, darle periodicidad a las reuniones, hasta entonces irregulares, de lo que sería llamado Consejo Europeo, denominación que, a pesar de ser ampliamente empleada, no recibiría el reconocimiento jurídico formal hasta el Acta Única.

Sobre el precedente de las materias en las que habían intervenido las Cumbres, el comunicado final de la reunión de París de 1974 señalaba, en el punto tres, que los Jefes de Gobierno habían "decidé de se réunir, accompagnés des ministres des Affaires étrangères, trois fois par an et chaque fois que nécessaire, en Conseil de la Communauté et au titre de la coopération politique" (80). De esta doble mención de la última línea, la doctrina ha extraído la idea, ciertamente correcta, de la naturaleza híbrida del Consejo Europeo. Así, Guy Isaac afirma que el Consejo Europeo tiene una naturaleza híbrida ya que, por un lado, no es una simple instancia intergubernamental en la medida en que interviene como instancia suprema de la cooperación

política europea y, por otro lado, interviene en las materias comunitarias pudiendo, si fuese su deseo, tomar decisiones jurídicamente obligatorias (81).

El Profesor Gutiérrez Espada habla de una naturaleza ambigua, en tanto en cuanto el Consejo Europeo se configura, indistintamente, como instancia superior de la Cooperación Política y como Consejo de las Comunidades Europeas (82). La Profesora Labouz considera, en el mismo sentido que los autores citados, que el Consejo Europeo se presenta como un órgano híbrido. Cuando el Consejo Europeo decide como instancia de cooperación estatal tiene competencia sobre cualquier materia europea, pero no necesariamente comunitaria. Al mismo tiempo, el Consejo Europeo se reconoce la facultad de decidir como instancia comunitaria y de producir, a este título, derecho derivado, siempre en el respeto de los procedimientos previstos. Así, concluye que el Consejo Europeo está regido por el principio del desdoblamiento funcional (83).

El comunicado final de la Cumbre de París de 1974 contiene, en su punto dos, otra indicación a tener en cuenta para situar la naturaleza y el papel del Consejo Europeo. En este punto, en particular, se afirma: "Reconnaissant la nécessité d'une approche globale des problèmes internes que pose la construction européenne et de ceux avec lesquels l'Europe est confrontée à l'extérieur, les chefs de gouvernement estiment qu'il y a lieu d'assurer le développement et la cohésion d'ensemble des activités des Communautés et des travaux de la coopération politique".

Los términos "aproximación global" y "desarrollo y cohesión de conjunto", aplicados a las actividades comunitarias y a la Cooperación Política, indican que el Consejo Europeo tiene el carácter de una instancia suprema con un destacable componente político o, como ha señalado acertadamente Brückner, el Consejo Europeo "fait ainsi fonction de superstructure des deux domaines" (84). Resaltando este aspecto de instancia suprema, el Profesor Colliard ha señalado que este "Consejo supremo" es un "organe politique intervenant comme une sorte de moteur de secours par delà le cadre strict des Communautés". Para este autor, el argumento de que el Consejo Europeo es un órgano comunitario ya que la reunión de los Ministros puede hacerse al más alto nivel, constituye una observación menor (85).

El Acta Única Europea constituye el primer texto de valor jurídico que recoge la existencia del Consejo Europeo, en su artículo 2. Éste, sin embargo, a pesar de darle un reconocimiento jurídico al Consejo Europeo, no soluciona los problemas de fondo que la existencia del mismo plantea, ya que el artículo citado no establece nada acerca del funcionamiento, funciones y naturaleza jurídica de aquél. Por lo tanto, aunque el Acta Única puede dar un argumento a los que piensan que el Consejo Europeo constituye un órgano nuevo, no resuelve definitivamente la cuestión de su naturaleza jurídica ni la de sus funciones. Pero, además, el artículo 32 del Acta Única dispone que el Título I, a excepción del artículo 3,1, y el Título III de la misma no afectarán a los Tratados constitutivos ni a los Tratados y actos que los han modificado y completado, lo que supone que ninguno

de los dos tienen consecuencias jurídicas en el marco estrictamente comunitario (86).

Es conveniente, en este punto, hacer una mención al proyecto de Tratado de la Unión Europea, adoptado por el Parlamento Europeo, en 1984, a iniciativa de Altiero Spinelli y de un grupo de parlamentarios reunidos en torno a él (87). La principal novedad de este proyecto, en lo que al tema considerado se refiere, consistió en convertir al Consejo Europeo en una institución de la Unión, distinta del Consejo de la Unión y de las otras instituciones, con lo cual resolvía el problema de su naturaleza jurídica (artículo 31 del proyecto).

La principal función del Consejo Europeo resultaba claramente delimitada con relación a las funciones del Consejo de la Unión: regiría las relaciones entre los Estados Miembros en el campo de la cooperación, distinguiendo esta tarea de aquellos casos en que la Unión pudiese desarrollar una acción común; el Consejo Europeo podría ampliar el ámbito de la cooperación (armamento, política de defensa y desarme, etc...) y proceder a pasar temas desde el campo de la cooperación al de la acción común, en el cual no tendría competencia, ya que ésta quedaría en manos de las otras instituciones (88).

El proyecto dejaba resueltos los problemas relacionados con la naturaleza jurídica y con las funciones del Consejo Europeo y, por lo tanto, aclaraba el debate relativo a las consecuencias que sobre el papel de las otras instituciones tenía la existencia y la actividad del Consejo Europeo.

El proyecto, sin embargo, no llegó a convertirse en un

Tratado y los problemas mencionados han seguido siendo objeto de discusión, como resultado de la indefinición del Acta Única acerca de los mismos.

En resumen, se puede decir que ante la cuestión de la naturaleza jurídica del Consejo Europeo son posibles tres posturas: 1) considerarlo como una instancia de naturaleza híbrida, con lo que se deja abierta la puerta a la continuación del debate en todos sus aspectos, quedando la solución definitiva a la espera de una modificación sustancial de los Tratados; 2) considerar al Consejo Europeo como una formación particular del Consejo, con lo cual la discusión se traslada hacia el problema del valor de las funciones y del papel del Consejo Europeo dentro de las que tiene el Consejo y en relación con las de las demás instituciones; en el fondo, la cuestión se centra en el tema del equilibrio institucional; 3) considerarlo como un nuevo órgano comunitario, planteando como problema principal la posibilidad de crear un órgano superpuesto a los existentes, según los Tratados, sin que se haya producido una modificación de los mismos.

En el Tratado firmado en febrero, en Maastrich, se recoge en un nuevo Título I la existencia del Consejo Europeo, cuyas principales funciones serán las de dar los impulsos necesarios para el desarrollo de la Unión y definir sus orientaciones políticas generales (artículo D). En el nuevo artículo 4, en el que se enumeran las instituciones y los órganos principales de la Comunidad, no se cita al Consejo Europeo. Si se le hubiera querido dar una naturaleza distinta éste era el lugar oportuno

y una mención al Consejo Europeo hubiera sido suficiente para distinguirlo del Consejo.

Por otra parte, a lo largo del texto, firmado en febrero, hay algunas menciones que pueden considerarse contradictorias. En el nuevo artículo 109 J, en los apartados 2, 3 y 4, aparecen las siguientes frases: "...y recomendará sus conclusiones al Consejo, reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno" (pár. 2); "...el Consejo, ..., reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno, y por mayoría cualificada: decidirá..." (pár.3); "...el Consejo, reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno, ..., pronunciándose por mayoría cualificada..." (pár.4).

Sin embargo, cuando se habla de la composición del Consejo, en el nuevo artículo 146, se dice que "estará compuesto por un representante de cada Estado Miembro de rango ministerial". La misma mención se recoge en el Título III (modificaciones del TCECA), en el nuevo artículo 27, y en el Título IV (modificaciones del TCEEA), en el nuevo artículo 116. En el marco del Título V, relativo a la política exterior y de seguridad común, se menciona al Consejo Europeo como el encargado de definir los principios y las orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común.

La lectura de estas disposiciones plantea varias preguntas: ¿es la composición ministerial la única posible del Consejo, como se deduce del artículo 146, formando las reuniones de Jefes de Estado o de Gobierno un órgano aparte?, ¿está el Tratado aludiendo a lo mismo cuando habla del Consejo en su formación de

Jefes de Estado o de Gobierno (artículo 109 J) y cuando habla del Consejo Europeo (Título V)? Si la respuesta es afirmativa, ¿se quiere indicar una diferencia funcional entre sus actividades en el marco de la política exterior y de seguridad y todas las demás?.

En síntesis, podemos afirmar que el Tratado de la Unión Europea constituye una ocasión perdida para aclarar de forma definitiva la cuestión de la naturaleza del Consejo Europeo. Persiste, así, el carácter híbrido de su naturaleza, al que se le añaden algunos elementos nuevos de polémica, en especial, la distinta denominación recogida en el artículo 109 J, en el Título V, y la obligación que le impone aquél de votar por mayoría cualificada en uno de los aspectos básicos del desarrollo de la Unión Económica y Monetaria: la decisión acerca de la existencia de un número suficiente de Estados Miembros que cumplan las condiciones de convergencia previstas y el inicio de la tercera fase y, con ello, la conversión del ECU en moneda única, así como el establecimiento definitivo del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo.

Se trata de la primera disposición que obliga a los Jefes de Estado o de Gobierno a adoptar una decisión, siguiendo un procedimiento de votación habitual en los Tratados que, además, no es la unanimidad, con lo que rompe la tradicional forma de deliberación del Consejo Europeo.

II. El papel del Consejo Europeo: desbloqueo, impulso y orientación.

Si la cuestión de la naturaleza jurídica del Consejo Europeo constituye, en mi opinión, un problema todavía por resolver, resulta de mayor interés, aquí, el papel que desempeñado en la práctica y sus consecuencias sobre la acentuación del aspecto más intergubernamental de las Comunidades.

Cuando la Conferencia de París de 1974 institucionalizó las Cumbres de Jefes de Estado o de Gobierno, éstas ya habían alcanzado un importante poder de dirección frente a la maquinaria institucional existente, caracterizada por la lentitud de su funcionamiento, agravada por las consecuencias de la crisis de 1965.

Dentro del doble marco de la intervención del Consejo Europeo, como Consejo de las Comunidades y a título de la Cooperación Política, su actividad se puede desarrollar, según las reglas fijadas por la reunión de Londres, de julio de 1977, a través de tres tipos de deliberaciones: 1) intercambios de pareceres informales que no darán lugar a decisiones o declaraciones; 2) deliberaciones destinadas a concluir en decisiones, a establecer directrices o a dar lugar a la publicación de declaraciones; 3) deliberaciones destinadas a resolver problemas que hubiesen quedado sin solución en un nivel inferior.

Si el primer tipo no tiene una especial trascendencia para el procedimiento de adopción de decisiones comunitario, ya que

se limita a un intercambio de puntos de vista, los otros dos suponen la posibilidad de intervención directa o indirecta en ese procedimiento. En tanto que Consejo de la Comunidad, la solución de problemas pendientes en un nivel inferior implica que el Consejo Europeo debe atenerse al procedimiento comunitario, si quiere adoptar por él mismo una decisión. En este sentido, el problema del control judicial y político de su actividad aparece resuelto por la remisión a los Tratados.

Sin embargo, el Consejo Europeo, aunque no ha renunciado a esta intervención que lo caracteriza como "instancia de apelación" (90), en la práctica no ha adoptado decisiones, sino que ha subsumido esta actividad en la función genérica de dirección que se plasma en el segundo tipo, como señala acertadamente el Profesor Liñán Nogueras (91). Así, la función de desbloqueo se centra en la valoración o en la orientación de las deliberaciones del nivel ministerial del Consejo. Además, los Consejos especializados no facilitan la negociación y solución de temas, ya que los puntos de vista adoptados por los Ministros suelen ser rígidos, haciendo difícil las concesiones. Para desbloquear el sistema se recurre, por lo tanto, a negociaciones políticas al más alto nivel, el de los Jefes de Estado o de Gobierno, en donde se pueden encontrar soluciones, compensando concesiones en diferentes sectores.

Se recupera, de esta forma, con la aparición de las Cumbres y del Consejo Europeo, un método político de negociaciones globales que, como subraya el Profesor Colliard, crea mejores condiciones sin asegurar, necesariamente, el éxito (92). Pese a

las consecuencias positivas, desde el punto de vista de la eficacia, de este recurso a la diplomacia directa, los mecanismos comunitarios quedan seriamente debilitados.

La misma conclusión puede extraerse de las deliberaciones del Consejo Europeo, que se ajustan al segundo tipo indicado. En el informe sobre las instituciones europeas, presentado por el Comité de los Tres al Consejo Europeo, en octubre de 1979, se sostenía que las deliberaciones destinadas a producir decisiones, a establecer directrices o a dar lugar a la publicación de declaraciones podían conducir a tres resultados distintos, desde la perspectiva del procedimiento: decisiones en materia de Cooperación Política; orientaciones y directrices generales y decisiones específicas sobre temas de competencia e interés comunitario. El Consejo Europeo no ha hecho uso de esta última posibilidad y, por lo tanto, no ha actuado como institución legislativa dentro del marco de los Tratados. Eligiendo la vía del acuerdo político, el Consejo Europeo ha llevado su actividad decisoria por un camino menos rígido, desde el punto de vista del procedimiento, en el que el control por parte de la Comisión y del Parlamento y el control judicial por el Tribunal de Justicia resultan prácticamente excluidos (93).

Con una intervención de este tipo, el Consejo Europeo influye, de forma decisiva, sobre el propio Consejo, que se ve obligado a desempeñar un papel de mecanismo de adopción formal de decisiones, cuyos elementos esenciales han sido ya trazados, y sobre las otras instituciones, asumiendo una parte del poder de iniciativa de la Comisión y reduciendo el alcance de la

capacidad consultiva del Parlamento. La participación de éste y de aquélla adquiere un carácter netamente formal, desnaturalizando los mecanismos comunitarios y el papel de las instituciones y acentuando el carácter intergubernamental de las decisiones. De hecho, la aparición del Consejo de Europa, como señala certeramente Lauwaars, supone que el elemento intergubernamental ha sido definitivamente introducido en las Comunidades (94).

Ya sea utilizando las "decisiones de principio", o las "resoluciones" (95) que, con distinto grado de precisión, requieren después la intervención del Consejo y/o de otra institución, formalizando una decisión según los procedimientos previstos en los Tratados; ya sea mediante "declaraciones" o "conclusiones de la Presidencia", destinadas a impulsar y orientar la actuación comunitaria, el Consejo Europeo se aparta de los procedimientos y del control comunitarios.

No obstante, aunque no ha adoptado nunca, directamente, actos bajo la forma prevista en el artículo 189 TCEE, éste no tiene carácter exhaustivo. Esto supone que hay actos institucionales no incluidos entre los señalados en este artículo que podrían ser objeto de control de legalidad por el Tribunal de Justicia, si nos atenemos a la consideración del poder reglamentario del Consejo, en sentido amplio, tal como señala la conocida sentencia del Tribunal de 31 de marzo de 1971. Según ésta, la consideración del poder reglamentario se extiende a todas las disposiciones adoptadas por las instituciones, cualesquiera que sean su naturaleza o su forma, que tienden a

producir efectos en derecho (96). Según esta concepción amplia, habría actos del Consejo Europeo susceptibles de ser objeto de este tipo de control y otros que no podrían serlo.

El carácter claramente político que define al Consejo Europeo y a su intervención tiene una trascendencia jurídica en el sentido de una creciente influencia en el desarrollo del derecho comunitario. Esta influencia se ejerce a través de una triple vía: desbloqueando aquellos asuntos acerca de los cuales los Ministros no consiguen un acuerdo suficiente; impulsando el desarrollo comunitario con el consecuente desplazamiento de la Comisión de su papel básico de iniciativa legislativa en las cuestiones de mayor trascendencia; orientando el desarrollo comunitario, en el sentido de señalar los principales problemas, fijar las grandes líneas a seguir e indicar las posibles vías de progreso.

III. El Consejo Europeo y el papel del Consejo.

El papel desempeñado por el Consejo Europeo, a través de las funciones de desbloqueo, impulso y orientación, se puede considerar, desde el punto de vista del desarrollo comunitario, como positivo y, en este sentido, su influencia no ha dejado de aumentar desde su aparición.

Sin embargo, como señala el Profesor Liñán Nogueras, el Consejo Europeo es una realidad híbrida, "un mecanismo interestatal injertado en una estructura de integración, un mecanismo institucional dotado de unas deficientes e imprecisas

normas de funcionamiento y cuyo verdadero ámbito de competencia es resuelto coyunturalmente por voluntad de sus componentes con base en razones de oportunidad política" (97).

En términos generales, las actividades desarrolladas en el Consejo Europeo, su forma de funcionamiento, alejada de todo formalismo institucional, el desarrollo de debates, tratando indistintamente tanto temas comunitarios como cuestiones relacionadas con la Cooperación Política, no siempre fáciles de distinguir, han acentuado el aspecto intergubernamental, cuya importancia no ha dejado de aumentar desde la crisis de 1965.

Todo ésto ha afectado al propio Consejo y a las demás instituciones. Si aquél ha visto reforzada su posición institucional con relación a la Comisión, a causa, principalmente, de la crisis de 1965 y de la generalización del uso de la unanimidad, que es su principal resultado, la aparición del Consejo Europeo y su creciente importancia ha provocado debilitamiento del Consejo en su nivel ministerial.

La posibilidad de recurso al Consejo Europeo como instancia de apelación contribuye a consolidar la idea de un "super-Consejo" (98) que, en la práctica, se encuentra por encima de las reuniones ministeriales, ya que la voluntad política de los máximos responsables de los Gobiernos es determinante a la hora de desbloquear un asunto que se encuentre paralizado en el nivel ministerial, de impulsar la consecución de ciertos resultados que requieren decisiones en el Consejo, de orientar en un sentido u otro las decisiones de éste. Sustrayéndose a los procedimientos comunitarios, el resultado es una cierta sensación de estar ante

una instancia omnipresente y omnipotente, en cuanto a la influencia que tiene sobre el proceso de construcción comunitaria, pero que no es responsable, a nivel comunitario, ni política ni jurídicamente.

Si desde 1965 se puede hablar de la "irresistible ascensión" del Consejo, en la práctica comunitaria, utilizando una acertada expresión del Profesor Gutiérrez Espada (99), desde mediados de los años setenta es, probablemente, más preciso hablar de la "irresistible ascensión" del Consejo Europeo. En cualquier caso, la consecuencia principal es el reforzamiento del elemento interestatal en la estructura institucional comunitaria y en su funcionamiento. La "desintegración" horizontal, con la multiplicación de las formaciones del Consejo a nivel ministerial, y vertical, con la aparición del COREPER y del Consejo Europeo, hacen mucho más difusa la responsabilidad comunitaria del Consejo, en especial, desde el punto de vista político. Esto adquiere una singular relevancia, si se piensa en el papel central que esta institución tiene en el procedimiento de adopción de decisiones. Desde el punto de vista de la dirección política del proceso de construcción comunitaria, el Consejo Europeo ha sustituido a las reuniones ministeriales en el papel principal.

Dentro de la peculiar estructura institucional comunitaria, que Pierre Pescatore había calificado con la expresión "quadripartisme institutionnel" (100), el Consejo, como institución representativa de los Estados Miembros, constituye el órgano intergubernamental y expresa la legitimidad estatal

(101). En este sentido, el término clave que caracteriza la naturaleza del Consejo es el de representatividad, que implica que los representantes de los Estados tienen la facultad de expresar la voluntad de éstos. El término representatividad, como señala Pierre Pescatore, "est donc porteur à la fois de pouvoir et de légitimité", sin embargo, no es este aspecto el único que caracteriza al Consejo, ya que éste "est plus qu'une simple conférence internationale. Il est un organe collectif, inséré dans une structure institutionnel complexe" (102). El Consejo Europeo expresa, también, esa legitimidad interestatal.

Sin embargo, y a pesar del resultado positivo de su existencia y de sus actividades desde el plano de la efectividad, introdujo importantes dudas y problemas en el cuadro de la legitimidad comunitaria si interpretamos la dinámica de la Comunidad, como señala el Profesor Boulouis, por la conjunción dialéctica de las legitimidades que representa cada institución (103). El Consejo Europeo, del hecho de su composición y de que delibera, en parte, sobre temas no incluidos en el ámbito comunitario, funciona según métodos intergubernamentales: ausencia del ejecutivo comunitario, acuerdo unánime, ausencia de todo control parlamentario y jurisdiccional (104).

Además de esto, su relevante posición en la dirección política de los grandes temas, ha desplazado la problemática del Consejo Europeo desde la realidad inmediata de la construcción comunitaria hacia la cuestión de la Unión Europea y, en particular, hacia la Unión Política. Su proyección de futuro, ilustrada recientemente por la reunión de Maastrich (diciembre

de 1991)), tiene la ventaja, como señala el Profesor Liñán Nogueras, de que la dialéctica de legitimidades se plantea con mucha más claridad: tensión Consejo-Parlamento, expresando la contraposición de legitimidades y de dos concepciones distintas del fenómeno de integración (105).

NOTAS AL CAPÍTULO I

(1) Este doble carácter ha sido destacado repetidamente por la doctrina. Entre otros autores, podemos señalar: Boulouis, J., *Droit Institutionnel des Communautés Européennes*, París, 1991, (3ª ed.), p. 67; Gutiérrez Espada, C., *El Sistema Institucional de las Comunidades Europeas*, Madrid, 1991, pp. 60-61; Isaac, G., *Manual de Derecho Comunitario General*, Barcelona, 1991, pp. 50 y 54; Mégret, J., "Les Conseils", en *Les Nouvelles. Droit des Communautés Européennes*, Bruselas, 1969, p. 223, nº 614.

(2) Es el caso, por ejemplo, de los artículos 158 TCEE, 127 TCEEA y 10 TCECA, para el nombramiento, de común acuerdo, de los miembros de la Comisión; artículos 167 TCEE, 139 TCEEA y 32 ter TCECA, para la designación, de común acuerdo, de los jueces y abogados generales del Tribunal de Justicia, etc...

(3) Como señalan J. Amphoux, J.-L. Dewost, J.V. Louis y J. Vergés, en el comentario al volumen 9 de la obra de Mégret y otros, *Le Droit de la Communauté Economique Européenne*, Bruselas, 1979, p. 302.

(4) Un caso de aplicación de esta técnica es, por ejemplo, la sesión de los Consejos de Agricultura y Exteriores, los días 28 a 30 de mayo de 1980, en donde hubo que asociar, ante la actitud del Reino Unido: la contribución británica al presupuesto, los precios agrícolas de la campaña 80/81, la política común de pesca y la organización del mercado de la carne ovina. *Bulletin CE*, 5/1980, p. 8. En último extremo, se trata del elemento diplomático irreductible que los Tratados no habían tenido en cuenta, como afirma C.A. Colliard, "L'irréductible diplomatique", en *Etudes de Droit des Communautés Européennes. Mélanges Pierre-Henri Teitgen*, París, 1984, p. 111.

(5) En los Tratados CEE y CEEA este principio aparece recogido, con carácter general, en los artículos 4 y 3, respectivamente. Ver, al respecto, entre otros: Isaac, G., obra citada, p. 126; Joliet, R., *Le Droit Institutionnel des Communautés Européennes*, Lieja, 1983, p. 170.

(6) Es el caso de los artículos 50,2; 51,1; 53,a y b; 60,1; 62; 63,1; 67,2 y 3; 68,5; 73, párrafo 2.

(7) Se trata de los artículos 53,b,pár.1; 54,pár.2; 55,2,c; 56,1,b; 56,2,a; 58,1,pár.1; 59,5 y 6; 66,3; 74,pár.último; 88 y 95,pár.1.

(8) Son los caoss previstos en los artículos 59,5 y 6 y 61,pár.último.

(9) Se trata de los artículos 50,2; 56,1 y 2.

(10) Es el caso de los artículos 9; 18,2 y 3; ; 21,2, pár.

último; 29; 30; 32, pár. 4; 32 bis, pár. 3, relativos a cuestiones institucionales. También, los artículos 59,1 y 2; 72, pár.1 y 81.

(11) Ver, Ljubisavljevic, B., *Les problèmes de la Ponderation dans les Institutions Européennes*, Leiden, 1959, pp. 111-112.

(12) Ver, entre otros: Deniau, X., "Le vote au sein du Conseil des Ministres des CC.EE. Théoria et pratique", R.M.C., 1984, nº 279, pp. 316 y ss; Nicoll, W., "Historique de la composition de la majorité qualifiée au Conseil en vertu des traités", R.M.C., 1986, nº 295, pp. 135 a 138; Torrelli, M., "La règle de la majorité au Conseil des Ministres", en *La décision dans les CC.EE.*, Bruselas, 1969, pp. 75 y ss.; Virally, M., "Le vote à la majorité qualifiée", R.M.C., 1965, pp. 528 y ss.

(13) Ljubisavljevic, B., obra citada, p. 43.

(14) Ver, entre otros: Isaac, G., obra citada, pp. 52 y 53; Mégret, J., "Les Conseils", ya citada, pp. 221-240; Nicoll, W., artículo citado, p. 135.

(15) Obra citada, p. 115. Para un estudio general de la ponderación del voto y de los criterios empleados para la ponderación, desde la perspectiva de las Organizaciones Internacionales, ver: Blanco Gaspar, V., *El voto ponderado*, Madrid, 1981. Destaca, en particular, el análisis detallado de un gran número de modelos de ponderación de la representación y del voto, en función de la población y de otros factores como la economía, el nivel educativo, la contribución a la organización, etc...

(16) Para la consideración de algunas de las principales combinaciones posibles, se pueden consultar, entre otros: Dewost, J.-L., vol. 9 de *Le droit de la CEE*, ya citada, análisis del artículo 148, pp. 122-123; Sánchez Morón, M., "El Consejo de Ministros", en *Tratado de Derecho Comunitario General*, dirigido por E. García de Enterría, vol. I, Madrid, 1985, p. 111.

(17) *Power and decision in Europe. The political Institutions of the European Community*, Londres, 1980, p. 25.

(18) Son de esta opinión, entre otros: Constantinesco, V., *Compétences et pouvoirs dans les Communautés Européennes*, París, 1974, pp. 367 y 368; Mégret, J., "Le rôle du Conseil des Ministres", en *La décision...*, ya citada, p. 30; Torrelli, M., "La règle de la majorité...", citada, p. 94.

(19) Opinión expresada en "Les Conseils", ya citada, p. 227.

(20) En relación con el tema de la política de "silla vacía" en las Organizaciones Internacionales, se puede consultar la obra del Profesor Manuel Pérez González, *Retirada y "silla vacía"* en

la Organización Internacional, Madrid, 1974. En lo relativo a la crisis comunitaria de 1965 y al "compromiso de Luxemburgo" se pueden consultar, entre otros: Jaumin-Ponsar, A., *La Capacité décisionnelle du Système Communautaire Européen*, Bruselas, 1970; Brugmans, H., *La Idea Europea, 1920-1970*, Madrid, 1972; NewHouse, J., 30 juin 1965: *Crise à Bruxelles*, París, 1969; Truyol Serra, A., *La Integración Europea. Idea y Realidad*, Madrid, 1972.

(21) Una buena parte del texto de la conferencia de prensa aparece reproducido en la obra de Truyol Serra, ya citada, pp. 179 a 183.

(22) El texto del compromiso se puede encontrar en el Bulletin CE, 3/1966, pp. 8 y ss.

(23) Labouz, M.-F., *Le Système Communautaire Européen*, París, 1986, p. 111.

(24) Jean De Ruyt señala que entre 1980 y 1984, tuvieron lugar más de 90 votaciones en el Consejo, más del doble de las realizadas en los 15 años anteriores. *L'Acte Unique Européen*, Bruselas, 1987, p. 116.

(25) Labouz, M.-F., obra citada, p. 110.

(26) "Réflexions sur le processus de décision dans le Conseil des Communautés Européennes", en *Mélanges Pierre-Henri Teitgen*, ya citada, p. 346.

(27) En este sentido, por ejemplo, el comunicado final de la Cumbre de París, celebrada los días 9 y 10 de diciembre de 1974, en el punto 6, afirmaba que para mejorar el funcionamiento del Consejo convenía renunciar a la práctica consistente en subordinar al consentimiento unánime de todos los miembros, la decisión sobre cualquier cuestión. Bulletin CE, 12/1974, pp. 7 y ss. En el mismo sentido se pronunciaba el informe Tindemans, en el capítulo V, C. 2. R.I.E., mayo-agosto de 1976, vol. 3, nº 2, pp. 583 a 619.

(28) El plan Gensher-Colombo fue presentado al Consejo el 6 de noviembre de 1981. Se nombró un comité ad hoc presidido por Philippe de Schoutheete, que presentó su proyecto al Consejo, siendo examinado por éste el 24 de mayo de 1982.

(29) Obra citada, p. 72.

(30) "L'évolution du triangle institutionnel communautaire depuis l'élection du Parlement Européen au suffrage universel direct", en *Mélanges Pierre-Henri Teitgen*, ya citada, p. 187.

(31) El texto del informe aparece en la obra de F. Aldecoa Luzárraga, *La Unión Europea y la Reforma de la Comunidad Europea*, Madrid, 1985, pp. 171 a 175. Para las reservas al informe, p.

196.

(32) El texto del informe definitivo se puede encontrar en el Bulletin CE, 3/1985, pp. 111 a 120. Ver, en especial, pp. 117 y 118.

(33) Las propuestas de la Comisión no se separaban sustancialmente de lo indicado en el informe Dooge. Ver, al respecto, el Bulletin CE, 9/1985, puntos 1.1.8 y 1.1.9, pp. 12 y 13. En la segunda reunión de la Conferencia, el día 21 de octubre, se constató la existencia de dificultades en este sentido. Bulletin CE, 10/1985, punto 1.1.2, p. 8.

(34) Bulletin CE, 12/1985, punto 1.1.1. pp. 8 y 9.

(35) Bulletin CE, 12/1985, punto 1.1.3. p. 12.

(36) Bulletin CE, 2/1986, punto 1.1.1. p. 8.

(37) Tal es la opinión, por ejemplo, de G. De Bassompierre y de J. Dondelinger, expresada en los debates con ocasión de la jornada de estudios, celebrada en el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad Libre de Bruselas, el 1 de marzo de 1986, sobre el Acta Única. Bruselas, 1986. Ver, en especial, los puntos 20 a 22.

(38) "Observations critiques sur l'Acte Unique Européen", presentadas a la jornada de estudios mencionada. En concreto, el punto relativo a las modificaciones del proceso de decisión.

(39) J.V. Louis señala esto, como uno de los elementos más positivos del Acta, en su exposición introductoria a la Jornada de estudios citada. Punto 3 de la introducción, p. 11.

(40) Como afirma A. Mattera, Le Marché Unique Européen, ses règles, son fonctionnement, Paris, 1988, p. 162.

(41) Es el caso, por ejemplo, de la armonización fiscal (artículo 18 del Acta, artículo 100, A, 2 TCEE) o de la política de coyuntura y del sistema monetario.

(42) Se excluyen las disposiciones fiscales, las relativas a la libre circulación de personas y a los intereses y derechos de los trabajadores por cuenta ajena (artículo 18 del Acta; artículo 100, A, 2 TCEE). Además, se permite a los Estados Miembros, en ciertos casos, seguir aplicando normas nacionales no armonizadas e introducir cláusulas de salvaguardia (artículo 100, A, 4 y 5 TCEE).

(43) Aunque en el caso de las decisiones sobre medio ambiente ésta no constituye una obligación, sino una posibilidad abierta, como se deduce del artículo 25 del Acta Única, que introduce el artículo 130 S en el Tratado CEE.

(44) L'Acte ..., ya citada.

(45) Entre otros: Beneyto, J.M., Europa 1992. El Acta Única Europea: mercado interior y Cooperación Política Europea, Madrid, 1989, p. 303; Dondelinger, J., jornada de estudios sobre el Acta Única, ya citada, en especial, punto 11, pp 17 y 18; González Sánchez, E., "El procedimiento decisorio comunitario", R.I.E., vol.14, nº 3, septiembre-diciembre 1987, p. 692; Mattera, A., obra citada, pp. 174 y 175; Pau Pedrón, A., El proceso formativo del Derecho Comunitario Derivado, Madrid, 1988, p. 103.

(46) Se trata, en particular, del artículo 49, 2 (mayoría cualificada por mayoría simple); 54, 2 (mayoría cualificada por unanimidad). La modificación del artículo 57, 1 y 2 TCEE no tiene efectos en este sentido, ya que, en teoría, los supuestos en los que persistía la unanimidad después del período transitorio aparecen, en parte, recogidos en la modificación que introduce el artículo 16, 2 del Acta en el artículo 57, 2 del TCEE, dándole mayor alcance.

(47) De esta opinión es P. Pescatore, en "Observations critiques...", ya citada, pp. 51 y 52.

(48) En el 22º Informe General sobre las actividades de las Comunidades, la Comisión afirmaba que en el año 1988 "se confirmó la considerable mejora del procedimiento de decisión del Consejo, que se había esbozado ya desde la firma del Acta Única". "La posibilidad de adoptar una decisión por mayoría cualificada, que ha quedado ya plenamente admitida, llevó a las delegaciones a mostrarse flexibles en los debates, facilitándose así la toma de decisiones. La dinámica que se creó en los sectores en los que era posible el voto por mayoría desbordó el marco del procedimiento de cooperación e hizo posible adoptar decisiones sobre cuestiones importantes". Bruselas-Luxemburgo, 1989, I,1,4, p. 30.

En el 23º Informe General se confirma la mejora, señalando, la Comisión, que "siempre que fuese necesario, se tomarán decisiones por mayoría cualificada, ya fuera por votación formal o, al comprobarse que había mayoría, sin proceder formalmente a una votación. La propia posibilidad de una votación por mayoría cualificada introdujo cierta flexibilidad en las posturas de los Estados Miembros, que se vieron inducidos al consenso". Bruselas-Luxemburgo, 1990, I,1,4, p. 31.

En el 24º Informe General, la Comisión se expresa en términos equivalentes. Bruselas-Luxemburgo, 1991, VI,1, punto 911, p. 411.

(49) Ver, al respecto, los Informes Generales 22º, I,1,4, p. 30; 23º, I,1,4, p.31; y 24º, VI,1,911, p. 411. ya citados.

(50) Presentado por la Comisión al Consejo Europeo de Milán, los días 28 y 29 de junio de 1985. Este documento aparece en COM (85) 310, publicado en la serie "Documents", por la Oficina de

Publicaciones de las Comunidades.

(51) Como señala la Comisión en diversos documentos: 24º Informe General, ya citado, III, 2, 56, p. 57; 2º Informe sobre la realización del mercado interior, COM (90) 552 final, cuyo texto se puede consultar en la R.C.E.A., 1991, nº 2, febrero, pp. 43 a 49. En especial, los puntos 4 y 20 del Informe.

(52) Bulletin CE, 12/1986, punto 2.4.11, pp. 137 y 138.

(53) Modificación del Reglamento interno del Consejo, 87/508/EURATOM, CECA, CEE, de 20 de julio de 1987. DOCE, L 291, de 15 de octubre de 1987, p. 27. El Reglamento interno fue adoptado el 24 de julio de 1979, 79/868/CECA, CEE, EURATOM. JOCE, L 268, de 25 de octubre de 1979, pp. 1 a 3.

(54) Llevando hasta el extremo el papel del Consejo como institución representativa de los intereses de los Estados Miembros, el Profesor Gutiérrez Espada afirma que "el Consejo representa la voz de los intereses particulares y nacionales de los miembros, que, obvio es, deben conciliarse para llegar a una decisión vinculante para todos, decisión que podrá gustar a unos más que a otros de los Estados que lo integran pero que, a la postre, y tras la batalla de intereses nacionales contradictorios en su seno, la decisión reflejará intereses estatales, no el interés comunitario entendido como algo distinto de los individuales de los Estados miembros y en cierto modo superior a ellos, cuya defensa, según vimos, era el objetivo primordial de la Comisión". Obra citada, p. 60. Es evidente, en mi opinión, que en una organización de Estados, como es la Comunidad, las decisiones de una institución compuesta por los representantes de los Miembros que actúan bajo instrucciones de los Gobiernos reflejen intereses estatales.

Sin embargo, las decisiones del Consejo no son una simple lista que recoge las peticiones o las exigencias de todos los Miembros. La decisión implica composición de intereses, con lo cual constituye algo distinto de los intereses de cada uno. Pero, además, la decisión puede representar, en medidas distintas, el interés comunitario en función del avance que represente con relación a los objetivos de la organización. El carácter más o menos comunitario de una decisión no depende tanto de las intenciones de los Miembros o del procedimiento según el cual la decisión se haya adoptado, como del ajuste entre el contenido de la decisión y los objetivos comunitarios fijados por los Tratados.

(55) "La naturaleza política de la integración europea". Documentación Administrativa, nº 185, 1980, pp. 31 a 63; en especial, pp. 42 a 45.

(56) El reforzamiento del intergubernamentalismo o la "dérive intergouvernementale", según expresión de la Profesora Labouz, (obra citada, p. 133), está directamente asociada al empleo

generalizado de la unanimidad y, por lo tanto, a la posibilidad generalizada de veto en el Consejo. Esto no ha afectado, solamente, a la capacidad decisional del Consejo, sino, también, a la función de las propuestas de la Comisión y al papel de ésta, así como a la función que desempeñaba la consulta al Parlamento por parte del Consejo (mero trámite o elemento a considerar para la decisión).

(57) Obra citada, p. 364.

(58) De hecho, en determinados momentos o etapas, el empleo de la unanimidad podría resultar más positivo que el de la mayoría, en especial, cuando los problemas planteados fuesen de tal categoría que pudiesen poner en peligro la relativa integración existente entre los Miembros. Por lo tanto, dos criterios nos pueden permitir valorar, en general, la utilidad de la unanimidad, aparte del dato evidente de sus resultados: por un lado, la magnitud y la índole de los problemas a resolver; por otro, el grado de integración que haya alcanzado la organización. En este sentido, conviene recordar lo que afirmaba Jean-Paul Jacqué, con relación al compromiso de Luxemburgo y a sus consecuencias: "Il ne sert à rien d'avoir de décisions adoptées à la majorité si elles cristallisent des antagonismes permanents qui minent la solidarité communautaire. Le retour à la majorité est subordonné à un approfondissement de l'union". "L'évolution du triangle...", ya citado, p. 187.

(59) Aparte de los Protocolos, en el texto del Tratado se recoge la mayoría cualificada en más de sesenta y cinco artículos, mientras que la unanimidad aparece recogida en cincuenta y seis artículos. Se incluyen los casos de los artículos que modifican los Tratados CECA y CEEA.

(60) La Comisión de Coordinación, precedente del COREPER en el ámbito de la CECA, fue creada por decisión del Consejo especial de Ministros, el 7 de febrero de 1952. Su primera reunión se celebró el 5 de marzo del mismo año. Ver, al respecto: Van der Meulen, J., "La Commission de coordination et le Comité des Représentants Permanents", en Les Nouvelles, ya citada.

(61) Gutiérrez Espada, C., obra citada, p. 66.

(62) Esta dualidad es reconocida por muchos autores, entre otros: Houben, P.-H.J.M., Los Consejos de Ministros en las Comunidades Europeas, Madrid, 1969, p. 201; Mangas Martín, A., El Comité de Representantes Permanentes de las Comunidades Europeas, Madrid, 1980, p. 57.

(63) Manual ..., ya citado, p. 51. En el mismo sentido se expresa M.-F. Labouz, Le Système ..., ya citada, p. 134.

(64) "Le Comité des Représentants Permanents", en Institutions Communautaires et Institutions Nationales dans le développement

des Communautés Européennes, Bruselas, 1968, p. 43.

(65) En el presupuesto anual se recogen los Comités que dependen presupuestariamente del Consejo. En términos generales, más de dos terceras partes de los mismos están en situación de dependencia directa del COREPER.

(66) Labouz, M.-F., obra citada, p. 135.

(67) Para un estudio detallado del procedimiento de los puntos A y B, se puede consultar la obra de la Profesora Araceli Mangas, El Comité..., ya citada, pp. 111 a 130; y el artículo de la misma autora, "La participation du Comité des Représentants Permanents au processus de décision communautaire", C.D.E., 1980, pp. 25 y ss.

(68) En expresión de V. Constantinesco, obra citada, p. 343. W. Hallstein, presidente de la Comisión CEE, expresaba sus temores, en el mismo sentido, en un discurso al Parlamento Europeo, el 24 de junio de 1958; JOCE, P.E., Debats, pp. 175 y ss.

(69) Según se expresa en el Rapport sur le Cinquième Rapport Général sur l'activité de la CEE, presentado por la Comisión ante el Parlamento Europeo. JOCE, P.E., Doc. séance, nº 74, p. 35.

(70) Rapporto sull'Europe, Milán, 1965, p. 81.

(71) La Profesora Araceli Mangas ha explicado, con claridad, que se trata de una delegación de facto y que es imposible pensar en una delegación de iure, tanto por lo establecido en los Tratados cuanto por el estudio de la jurisprudencia y la doctrina en esta materia. El Comité..., obra citada, pp. 135 a 150.

(72) Ver, con relación a la Presidencia del Consejo, entre otros: Ayrat, M., "La Présidence du Conseil", R.M.C., 1975, nº 184, pp. 163 y ss; Dewost, J.-L., "La Présidence dans le cadre institutionnel des Communautés Européennes", R.M.C., nº 273, pp. 31 y ss.

(73) Como la propuesta de Ch. Sasse, de extender el plazo a un año, manteniendo el sistema rotativo para el Consejo y estableciendo un sistema electivo para los grupos de trabajo. Le processus de décision dans la Communauté Européenne. Limoges, 1977.

(74) González Sánchez, E., "El procedimiento decisorio comunitario. Participación de las Administraciones nacionales. Referencias al caso español". R.I.E., Vol. 14, 1987, nº 3, pp. 687 y ss.

(75) Acerca del sistema de Cooperación Política, se pueden consultar, entre otros: Liñán Noguerras, D., "Cooperación Política y Acta Única Europea", R.I.E., vol. 15, nº 1, 1988, pp. 45 y ss;

Mariño Menéndez, F., "El sistema de Cooperación Política en Europa", R.I.E., vol. 7, nº 2, 1980, pp. 607 y ss; De Schoutheete, Ph., La Coopération Politique Européenne, Bruselas, 1986; Weiler, J.H.H., The Evolution of Mechanism and for a European Foreign Policy: Reflections on the Interaction of the Law and Politics, Florencia, 1985.

(76) Le processus..., ya citada, p. 113.

(77) EL Comité..., obra citada, p. 74.

(78) Las Instituciones de la Comunidad Europea, Luxemburgo, 1988, p. 29.

(79) De especial interés, en relación con los orígenes del Consejo Europeo, es la obra de W.Wessels, Der Europäische Rat, Bonn, 1980. Es una de las primeras obras de carácter sistemático y exhaustivo acerca del Consejo Europeo.

(80) La Conferencia se reunió en París, los días 9 y 10 de diciembre, siendo difundido el comunicado el día 11. Bulletin CE, 12/1974, pp. 7 y ss.

(81) Manual ..., ya citado, p. 78.

(82) El Sistema Institucional..., ya citado, p. 166.

(83) Le Système..., obra citada, pp. 136 a 138.

(84) Louis, J.V., y Brückner, P., Les relations extérieures, vol. 12 de la obra dirigida por J. Mégret, Le Droit de la Communauté Economique Européenne, Bruselas, 1980, pp. 94 y ss.

(85) "L'irréductible diplomatique ", en Mélanges, Pierre-Henri Teitgen, ya citada, p. 126.

(86) Gutiérrez Espada, G., El Sistema..., ya citada, p. 188.

(87) Con relación a este proyecto se puede consultar, en especial: Aldecoa Luzárraga, F., La Unión Europea y la Reforma de la Comunidad Europea, Madrid, 1985; Capotorti, F.; Hilf, M.; Jacobs, F.G. y Jacqué, J-P., Le Traité d'Union Européenne. Commentaire du projet de Traité instituant l'Union Européenne, Bruselas, 1985; Louis, J.V., "Principes de base et modalités de l'action de l'Union Européenne", C.D.E., 1985, nº 5-6, pp. 530 a 552.

(88) El texto del proyecto se puede consultar en: Aldecoa Luzárraga, F., La Unión..., ya citada, pp. 154 a 168; también, en el Bulletin CE, 2/1984.

(89) Reunión del Consejo Europeo, celebrada los días 29 y 30 de julio de 1977, en la que se fijaron una reglas de procedimiento

mínimas. Bulletin CE, 6/1977, en especial, el punto 2.3.1.

(90) Isaac, G., obra citada, p. 78.

(91) "El 'Consejo Europeo' y la estructura institucional comunitaria", R.I.E., vol. 11, nº 2, 1984, p. 425.

(92) Colliard, C.A., "L'irréductible...", ya citado, p. 126.

(93) Liñán Noguera, D., " El 'Consejo Europeo'...", ya citado, p. 427.

(94) Lauwaars, R.H., "The European Council", C.M.L.R., 1977, p. 43.

(95) Las "decisiones de principio" se suelen utilizar para abordar una cuestión de interés inmediato, estableciendo los elementos esenciales y dejando al Consejo la adopción del acto concreto. Es, por ejemplo, el caso de la decisión de principio relativa a la introducción de la UCE, de 6 de diciembre de 1977, para el presupuesto de la Comunidad; Bulletin CE, 12/1977, punto 2.3.115. Las "resoluciones" suelen ser más detalladas y exhaustivas, aunque requieran, posteriormente, acciones concretas por parte del Consejo o de las otras instituciones. Es el caso de la resolución relativa a la instauración del SME, de 5 de diciembre de 1978; Bulletin CE, 12/1978, punto 1.1.11.

(96) Asunto 22/70, Comisión contra Consejo (denominado AETR), sentencia de 31 de marzo de 1971, Rec., 1971-3, p. 277. Cuando el Consejo Europeo actúa en una materia comunitaria, lo hace en cuanto Consejo de la Comunidad y, por lo tanto, disfruta del poder reglamentario general, que se le reconoce a éste. Ver, en relación con este poder reglamentario general: Carrillo Salcedo, J.A., "La potestad reglamentaria en los ordenamientos jurídicos de las Comunidades supranacionales Europeas", R.E.D.I., vol. XI, nº 1-2, 1958, pp. 21 y ss.

(97) Artículo citado, p. 438.

(98) Conclusión general de Amphoux, Dewost, Louis y Vergés al vol. 9 de Le Droit de la CEE, ya citada, en especial, pp. 379 a 383.

(99) Obra citada, p. 72.

(100) "L'exécutif communautaire: justification du quadripartisme institué par les Traités de Paris et de Rome", C.D.E., 1978, nº 4.

(101) Boulouis, J., Droit Institutionnel..., ya citado, p. 65.

(102) Artículo citado, p. 391.

(103) Obra citada, p. 63.

- (104) Pescatore, P., "L'executif...", ya citado, p. 401.
- (105) "El 'Consejo Europeo'...", articulo citado, p. 420.

CAPITULO II
LA COMISION

Dentro de las particularidades que caracterizan a las Comunidades Europeas, tanto en el conjunto de las Organizaciones Internacionales como en relación a la organización interna de los distintos sistemas estatales, la Comisión constituye uno de los elementos originales más destacados, en especial, en cuanto a su funcionamiento y a las tareas que desarrolla (1).

Esta estructura profundamente novedosa, que es la Comisión, asegura la representación autónoma del interés común. Este no se identifica necesaria y automáticamente con la suma o el resultante de los intereses nacionales conciliados, entre otras cosas, porque el cálculo de estos se suele realizar a un plazo bastante más corto que los plazos a través de los cuales progresa el conjunto comunitario. Si esa identificación fuese automática y las posiciones nacionales resultasen siempre convergentes, la mayoría de las funciones que desarrolla esta institución perderían, con seguridad, su razón de ser.

Los artículos 155 TCEE y 124 TCEEA enumeran las principales tareas que le corresponde desempeñar a la Comisión. El objeto de estas tareas es garantizar el funcionamiento y desarrollo del mercado común y son, ateniéndonos al orden de estos artículos, las siguientes: velar por la aplicación del derecho comunitario, tanto primario como derivado, tarea que comparte con el Tribunal de Justicia; formular recomendaciones o emitir dictámenes en cumplimiento de una previsión de los Tratados o a iniciativa propia; adoptar decisiones y participar en la formación de los actos del Consejo y de la Asamblea; ejercer las competencias que le atribuya el Consejo para la ejecución de las normas por él

establecidas.

Este artículo deja fuera otras atribuciones de la Comisión que se encuentran diseminadas en distintas disposiciones de los Tratados, como es el caso de las tareas que desempeña en materia de celebración de Tratados Internacionales. Teniendo en cuenta ésto, los artículos mencionados parecen más bien dar una indicación de objetivo que implicar una limitación del objeto de las atribuciones de la Comisión (2).

Todas las instituciones, la Comisión incluida, deben actuar dentro de los límites de las competencias atribuidas por los Tratados, según se deduce de los artículos 4 TCEE y 3 TCEEA. Al no existir una enumeración específica y exhaustiva de las competencias de cada institución es necesario recurrir a las reglas materiales para la determinación de la competencia de un órgano o de una institución en un caso particular. El principio de la atribución específica de competencias, que se deriva de los artículos 4 TCEE y 3 TCEEA, tiene un fundamento claro en la delegación de soberanía legislativa que realizan los Estados al adherirse a las Comunidades. Este principio domina el conjunto del sistema institucional de las Comunidades (3). Existe, sin embargo, al menos una vía de atenuación del rigor de este principio. Se trata del artículo 235 TCEE (203 TCEEA y 90.1 TCECA), que implica la facultad de actuar en los supuestos en que no atribuyéndose, específicamente, competencias, deba desarrollarse una determinada actividad para lograr uno de los objetivos de las Comunidades (4).

La consideración del poder de iniciativa de la Comisión

debe realizarse teniendo presente todo lo dicho. Del artículo 155 se desprende que la Comisión tiene un papel multifuncional en el sistema institucional comunitario (5). Una de las tareas esenciales es la de participar en la formación de los actos del Consejo, que se concreta en el poder de iniciativa. Éste se ejerce, de forma principal, a través de la presentación de propuestas al Consejo, pero, también, a través de la formulación de recomendaciones o dictámenes, de la presentación de un anteproyecto (es el caso del presupuesto, como dispone el artículo 203 TCEE, tal como fue modificado por el artículo 12 del Tratado de 22 de julio de 1975), o a través de informes o comunicaciones.

La iniciativa de la Comisión se encuentra enmarcada por una característica esencial para esta institución: la independencia, recogida en el artículo 10,2, del Tratado de 8 de abril de 1965, por el que se constituyen un Consejo y una Comisión única. Dispone esta institución de una autonomía que se manifiesta, por un lado, en su poder de autoorganización, reconocido por el Tratado y, por otro, en su libertad para establecer relaciones útiles a cualquier nivel comunitario.

Consecuencia de esta independencia es la libertad que tiene la Comisión en relación con el ejercicio de su derecho de iniciativa. Si a ésto añadimos que este poder es ejercido casi en exclusiva por esta institución, según se deduce de la lectura de los Tratados, nos encontramos, así, con las dos características principales que determinan el ejercicio del poder de iniciativa por la Comisión: libertad y exclusividad, limitadas en muy pocos supuestos.

La Comisión disfruta, también, de un poder normativo que implica su facultad para adoptar decisiones. En el TCECA este poder de la Comisión es muy amplio, siendo la institución que detenta, básicamente, el mismo. En el Tratado de París no existe ninguna disposición específica que atribuya el derecho de propuesta. Éste se encuentra confundido con el poder de decisión en las atribuciones de la institución que, como señala el Profesor Boulouis, debe ejercer el derecho de propuesta, por vocación, y dispone del poder de decisión, por atribución (6).

En los Tratados CEE y CEEA, en los que el poder de decisión lo detenta, con carácter general, el Consejo, la Comisión no disfruta de un poder normativo directo, salvo en algunos pocos supuestos expresamente previstos en aquéllos. La participación en el procedimiento de creación normativa adopta otras formas, esencialmente dos: 1) el derecho de iniciativa, ejercido por medio de la presentación de propuestas y otros instrumento al Consejo; 2) el ejercicio de un poder normativo indirecto, consistente en la adopción de actos destinados a la ejecución de las normas establecidas por el Consejo (7). El derecho de iniciativa y las actividades de ejecución y de gestión no se limitan, además, al procedimiento normativo general sino que se extienden a otros terrenos, en especial, al del procedimiento presupuestario.

SECCIÓN PRIMERA. LA INICIATIVA Y EL PAPEL DE LA COMISIÓN

La Comisión disfruta, si exceptuamos algunos casos previstos en los Tratados (8), de casi un monopolio en relación con el poder de iniciativa. Este poder de iniciativa implica un elevado nivel de libertad que se concreta en la elección del sector y del momento, del instrumento y de la aproximación, de la base jurídica y del contenido normativo. La Comisión debe ejercer su libertad de elección, respetando las posibilidades ofrecidas por el derecho de las Comunidades, en función del interés comunitario buscado (9). Aún en el caso de que, en virtud del artículo 152 TCEE (122 TCEEA), el Consejo solicite a la Comisión que le someta las oportunas propuestas acerca de un tema determinado, ésta conserva la libertad para determinar el contenido con relación al cual es la única responsable.

El poder de iniciativa de la Comisión ha resultado afectado, en cuanto a su ejercicio, por la evolución comunitaria. La orientación de esta evolución, hasta el Acta Única, aparece marcada, en un sentido negativo, por una depreciación de esta función que no es más que un aspecto de la "notable erosión" de los poderes de la Comisión que ha conducido al debilitamiento de su papel en la estructura institucional (10).

Esta evolución responde a factores externos a la Comisión y a factores internos a la misma. Dejando aparte ciertas realidades que, como la vuelta al proteccionismo o la tendencia de las políticas económicas a orientarse en un sentido mucho más nacionalista, sobrepasan, con amplitud, el ámbito geográfico

comunitario (11), hay elementos en la dinámica comunitaria que han afectado, de forma considerable, a la Comisión.

Entre los factores externos a la Comisión se pueden mencionar, entre otros: la crisis institucional de 1965 y sus consecuencias, asociadas al compromiso de Luxemburgo, de enero de 1966; la aparición en escena del Consejo Europeo y su creciente importancia. Entre los factores internos, pueden señalarse: la pérdida de colegialidad de la Comisión y la insuficiente coordinación de las tareas entre el Colegio y los servicios, relacionadas, en buena medida, con las modificaciones introducidas en la composición de la Comisión, como resultado de las sucesivas ampliaciones (12).

I. Las modalidades del ejercicio del poder de iniciativa.

Las consultas.

El ejercicio del poder de iniciativa de la Comisión tiene como resultado, habitualmente, la adopción de una propuesta y su transmisión al Consejo. En el procedimiento que se desarrolla antes de esta transmisión, pueden distinguirse tres fases: la recogida de datos, las consultas y la decisión (13).

En la primera fase, los servicios de la dirección o direcciones generales implicadas realizan, siguiendo diversos procedimientos, la recopilación de datos que permitirá reunir una documentación básica que se integra en un memorandum, incluyendo las posibles soluciones a la cuestión considerada. Esta tarea se realiza bajo la autoridad del comisario responsable.

La Comisión busca, en una segunda fase, la opinión de los expertos y de las administraciones nacionales, así como de los representantes de los grupos de interés afectados por el tema objeto de propuesta. En principio, el objetivo de la Comisión es recibir las indicaciones necesarias que le permitan orientarse para dar forma definitiva a su propuesta. Desde este punto de vista, las consultas tienen o deben tener un carácter esencialmente técnico. Sin embargo, esta fase plantea varios problemas. Uno de ellos es el de la coordinación necesaria, en el seno de la Comisión, ante las múltiples consultas que se realizan. Este problema aparece acentuado a causa de la extensión de las competencias y del constante aumento y creciente complejidad de la estructura de la Comisión, resultado de esa extensión de competencias y de las sucesivas ampliaciones. Otro problema es el de la desnaturalización del objeto de las consultas. Como señala la Profesora Labouz, la Comisión consulta, con frecuencia, a los expertos nacionales acerca de los expedientes destinados a convertirse en propuestas, demostrando un realismo que podría, en ocasiones, ser calificado como excesivo (14).

Multiplicando este tipo de consultas, que suponen la posibilidad de verse sometida a la presión de los Gobiernos, la Comisión introduce un factor de riesgo. Si la Comisión busca en esas consultas la existencia de elementos comunes mínimos en que basar su propuesta, el interés general comunitario que debe representar ésta es sustituido por una suma, más o menos lograda, de diversos intereses estatales. El resultado sería, en este

caso, una modificación profunda del sentido de las consultas que afectaría al propio poder de iniciativa. La función de las consultas no debe ser la de determinar el mínimo común de todos los intereses estatales en juego, sino la de permitir a la institución definir los problemas y determinar, con pleno conocimiento, los términos de la discusión en el terreno comunitario. Por lo tanto, consulta no equivale a prenegociación, en especial, si se tiene en cuenta que el momento y el lugar apropiados en que la Comisión debe "negociar" con los Gobiernos, es el momento en que el Consejo debate acerca de la propuesta, con el objeto de preparar su decisión.

Sin embargo, la experiencia comunitaria demuestra que los Gobiernos no siempre interpretan de esa forma el valor de las consultas, que la Comisión efectúa antes de realizar su propuesta. El exceso de celo comunitario, por parte de la Comisión, es apreciado por los Estados, con demasiada frecuencia, como un peligro para sus intereses y su posición. En este sentido, la crisis de 1965 es ilustrativa y uno de los puntos del compromiso de Luxemburgo de 1966, el punto primero de la parte dedicada a las relaciones entre la Comisión y el Consejo, constituye una evidente manifestación de esa interpretación: "Avant d'adopter une proposition présentant une importance particulière, il est souhaitable que la Commission prenne les contacts appropriés avec les gouvernements des Etats membres, par l'entremise des représentants permanents, sans que cette procédure puisse porter atteinte au droit d'initiative que la Commission tient du Traité" (15).

A pesar de esta última línea, la interpretación que los Gobiernos hacen de los términos "propuesta que presenta una importancia particular" suele ser tan amplia como la que han hecho de los términos "intereses muy importantes". En la práctica, aunque la Comisión nunca ha reconocido de forma oficial la validez del compromiso, las consultas realizadas con los Gobiernos, por medio de los representantes permanentes o de los expertos que forman los comités y grupos, son frecuentes.

La multiplicación de las consultas con los representantes de las Administraciones nacionales, además de la posibilidad de desnaturalizar la función de las mismas, implica que la Comisión se ve inmersa, como señala el Profesor Gutiérrez Espada, en una forma de trabajo más próxima al método diplomático que al que sería propio de un órgano supranacional (16).

Una consideración aparte merecen las consultas y relaciones que la Comisión desarrolla con los representantes de los sectores económicos y sociales, que, en mi opinión, deben valorarse de una forma distinta a las que realiza con los representantes de las Administraciones nacionales.

La importancia que tienen las Comunidades para las economías de los Estados Miembros ha supuesto que los sectores económicos, sociales y profesionales se hayan interesado, desde el principio, por la actividad comunitaria, procurando participar en el desarrollo de ésta, en la mayor medida posible.

La participación de estos sectores estaba prevista en los Tratados. En el ámbito de la CECA se estableció un Comité Consultivo adjunto a la Comisión y en el ámbito de las otras dos

Comunidades, un Comité Económico y Social, dependiente del Consejo. Ambos Comités están compuestos por representantes de los principales sectores interesados (17), elegidos por el Consejo, siendo su función solamente consultiva. En el caso del Comité Consultivo, esta función se desarrolla a instancia de la Comisión, pudiendo ser la consulta preceptiva (18) o facultativa. En el caso del Comité Económico y Social (CES), la consulta puede ser instada por el Consejo o por la Comisión, bien de forma preceptiva o bien facultativa. En el ámbito del TCEE, la mayoría de las consultas preceptivas corresponden al Consejo, limitándose los supuestos de consulta, por la Comisión, a la política agrícola común (art. 43,2) y a la política social (art. 118). En el ámbito del TCEEA, sólo se prevén consultas obligatorias para la Comisión (19).

El CES ha conseguido que se le reconociese el derecho a emitir dictámenes por propia iniciativa, lo que constituía una temprana petición por parte de este órgano. Este reconocimiento, plasmado en el Reglamento interno del Comité, ha permitido a éste emitir su opinión sobre temas de alcance general que quedaban fuera del ámbito de su función consultiva. La historia del proceso que llevó a la concesión de este derecho demuestra el deseo de los sectores económicos y sociales por alcanzar una mayor y más activa participación en el desarrollo comunitario (20).

Las relaciones entre la Comisión y el CES no se limitan a las consultas preceptivas o facultativas. En la práctica, la Comisión se hace representar ante el Comité por medio de sus

funcionarios o de los propios comisarios, en especial, cuando se celebran las asambleas plenarias de éste. Esta participación incluye, como recoge el artículo 53 del Reglamento interno, la posibilidad de que la Comisión intervenga en los debates.

La vía del Comité Consultivo CECA y del Comité Económico y Social no es la única a través de la cual participan esos sectores en la actividad decisoria de las Comunidades. Con el objetivo de defender mejor sus intereses, estos sectores desarrollan una intensa actividad que, en muchos casos, implica la presión sobre las autoridades comunitarias. Esta actividad es más intensa en torno a la Comisión que al Consejo (21). Esto puede deberse a varias razones: en primer lugar, los contactos con la Comisión son más eficaces, puesto que afectan a la fase de preparación de la propuesta, con base en la cual el Consejo debe adoptar su decisión; en segundo lugar, la Comisión es más receptiva, en relación con las posiciones de los grupos económicos y sociales; en tercer lugar, la presión sobre el Consejo es menos necesaria, ya que estos grupos pueden ejercerla de forma más eficaz ante sus propios Gobiernos en el ámbito nacional.

Además, la Comisión suele desarrollar un trabajo previo de preparación política y psicológica de los medios interesados y de los Gobiernos, con relación a las iniciativas que pretende adoptar, en especial, si éstas tienen un notable alcance político. Se incluyen, sobre todo, las que suponen la puesta en función de nuevas políticas comunes y aquellas destinadas a comprometer, por un determinado tiempo, la existencia de grupos enteros de agentes

económicos, como puede ser, por ejemplo, la fijación anual de los precios agrícolas (22).

Los canales de influencia y de relación entre la Comisión y los grupos económicos y sociales pueden dividirse en dos categorías: los institucionalizados y los informales. Los primeros son los constituidos por los numerosos comités que asisten a la Comisión, un buen número de los cuales están compuestos por expertos de los grupos de interés, en exclusiva, o tienen una composición mixta: expertos de las Administraciones nacionales y de estos grupos. Las consultas a estos comités se desarrollan en la fase previa de la elaboración de la propuesta o del acto de ejecución, lo que explica el interés de los grupos por estas consultas, por medio de las cuales pueden influir en el contenido de las decisiones de la Comisión. Una prueba de este interés es el hecho de que los grupos no se limitan a esperar que la Comisión los consulte. En muchas ocasiones, la iniciativa es simultánea o la toman los grupos, buscando el contacto con la Comisión y procurando hacerle sugerencias (23).

Para hacer frente, de manera más eficaz a estos contactos, los distintos grupos nacionales de interés se han coordinado a nivel europeo, con el objeto de fijar posiciones comunes frente a las actuaciones comunitarias. Esto facilita tanto la defensa de sus intereses como el trabajo de las instituciones y órganos comunitarios, que participan en los procedimientos de decisión. Estos grupos organizados a nivel europeo suelen fijar su sede en Bruselas o tener, al menos, una oficina de enlace en esta capital.

La influencia que pueden ejercer ante las instituciones y, en especial, ante la Comisión, depende de su grado de estructuración. Por lo general, los grupos con más medios y más estructurados suelen ser aquellos cuyas actividades coinciden con las políticas comunitarias más desarrolladas (24). Un claro ejemplo lo constituye el Comité de Organizaciones Profesionales Agrícolas (COPA), establecido en 1958. Este participa en los comités consultivos agrícolas, en el grupo III del CES, y ejerce su influencia, tanto sobre la Comisión como sobre el Consejo y el Parlamento. Su presión a nivel comunitario está coordinada con la presión, dentro de los distintos Estados Miembros, por parte de las organizaciones nacionales, integradas en el COPA. De esta forma, influyen indirectamente sobre el Consejo, gracias a la presión a nivel nacional e influyen directamente sobre la Comisión que, a su vez, lo hace sobre el Consejo. Aunque éste y aquélla se encontrasen en situación de ruptura, en relación con el diálogo que mantienen, el COPA podría seguir influyendo sobre las dos instituciones (25).

El sistema de presiones, directas e indirectas, sobre la actividad comunitaria es, con matices, empleado por los principales grupos organizados a nivel comunitario. Además del COPA, existen otros grupos con destacada capacidad de presión: la Confederación Europea de Sindicatos; la Unión de Industrias de la Comunidad Europea; el Centro Europeo de la Empresa Pública; el Secretariado Europeo de Profesiones Liberales, Intelectuales y Sociales; y la Oficina Europea de Uniones de Consumidores (26).

Además de los contactos institucionalizados, los grupos

entablan contacto directo con los funcionarios comunitarios. La influencia suele ejercerse en el nivel de las Direcciones Generales y la forma de los contactos es muy variada. Una buena parte de estos contactos no tienen regularidad, pudiendo variar su frecuencia en función del interés que planteen las cuestiones específicas a tratar. Las reuniones bilaterales con grupos determinados, para hacerles partícipes de aspectos concretos del proceso de decisión, son relativamente frecuentes. También lo son los coloquios multilaterales moderados por la Comisión.

Una especial mención merecen las reuniones tripartitas entre los sectores laborales, empresariales y la Comisión, que se desarrollaron, con cierto éxito, entre 1970 y 1973. Con una orientación similar se han realizado las reuniones en Val Duchesse, desde febrero de 1984, como lugar de encuentro entre la Comisión y los grupos socio-económicos (27). En este caso, además, el tema de la reforma de la Comunidad ha constituido un punto central de debate.

En términos generales, la función que cumplen los contactos institucionalizados es la de permitir a los grupos influir en la participación de la Comisión en el procedimiento de decisión. Desde el punto de vista de la Comisión, estas consultas le aportan un conocimiento técnico de la influencia de sus propuestas o de sus actos sobre los sectores afectados. La defensa de los intereses concretos de los grupos constituye la clave en estos contactos. Sin embargo, un proyecto de integración debería implicar, de forma más activa, a los sectores económicos y sociales, en relación con las grandes líneas de su desarrollo.

A este objetivo responden las reuniones del tipo de las de Val Duchesse. Los intercambios de puntos de vista, que se desarrollan en éstas, permiten profundizar en el sentido de la construcción comunitaria. La reunión celebrada en noviembre de 1985, es ilustrativa del nivel al que se desarrollan los debates. En ésta, los sectores laborales y empresariales señalaron el interés que tenía la culminación del gran mercado, la estrategia de cooperación para el crecimiento del empleo y la ejecución de los proyectos de infraestructura de interés comunitario para el progreso económico y social. Así mismo, señalaron que sería conveniente la celebración de reuniones regulares entre la Comisión y los responsables sindicales y empresariales (28).

En la práctica, los efectos de las reformas iniciadas a mediados de los años ochenta afectan, de manera especial, a estos sectores. Desde este punto de vista, una participación más intensa de los mismos resulta no sólo deseable, sino lógica. Ampliar el alcance de las tareas consultivas del CES y dar regularidad a algunos de los contactos informales con la Comisión pueden ser dos vías, entre otras, para dar más intensidad a esa participación. El Acta Única abre una puerta, en este sentido, al disponer que la Comisión (art.22) "procurará desarrollar el diálogo entre las partes sociales a escala europea, que podrá dar lugar, si estas últimas lo consideran deseable, al establecimiento de relaciones basadas en un acuerdo entre éstas". A pesar de la escasa precisión de este artículo, es interesante señalar que da a la Comisión una posición privilegiada con relación a los contactos que conviene establecer entre los grupos

socio-económicos y las autoridades comunitarias. Las posibilidades que contiene el párrafo mencionado son muy amplias.

El propio CES ha señalado su interés en la ampliación de las tareas consultivas que desempeña, en una Resolución adoptada el 20 de noviembre de 1990 (29). En ésta, el Comité indica que una consolidación de la acción de los representantes de la vida económica y social y, en particular, una participación mayor del Comité en el proceso de decisión comunitario, son necesarias para la existencia de una verdadera Europa de los ciudadanos y para la instauración de un sistema institucional más democrático. El Comité emite, de esta forma, una llamada a los Gobiernos y a las instituciones comunitarias para que se tenga en cuenta su opinión, en relación con la reforma de los Tratados.

Después de la fase de las consultas que desarrolla la Comisión, lo habitual es que la Dirección General interesada en un expediente concreto elabore, en contacto permanente con el comisario responsable y su gabinete, un ante-proyecto de propuesta. Éste es transmitido al Servicio Jurídico de la Comisión, encargado de verificar la validez jurídica del texto y de adelantar, en lo posible, las objeciones que puedan plantearse en el procedimiento decisorio. El texto pasa, después, al Colegio para ser debatido por los comisarios.

La Comisión decide sobre la propuesta por mayoría de los miembros que la componen. El principio de colegialidad, que domina el funcionamiento de la Comisión, implica la solidaridad de todos los miembros, lo que supone que todos los actos que adopta la Comisión son imputables a la institución, en su

conjunto, poniendo en juego la responsabilidad de la misma y no de un determinado comisario. Sin embargo, el reparto de "carteras" entre los miembros supone que cada uno se hace responsable del contenido de las propuestas por él presentadas y preparadas por la Dirección o Direcciones Generales y los servicios que se encuentren bajo su autoridad. El aumento del número de comisarios y el aumento de las tareas, unido a la creciente especialidad de las mismas, dificulta la posibilidad de que se desarrolle un debate en profundidad acerca de la mayoría de las propuestas, de tal manera que, en la práctica, son difícilmente imputables al Colegio y la colegialidad de la institución resulta afectada (30).

Además, hay que añadir el creciente uso de los procedimientos simplificados, como el procedimiento escrito o las delegaciones. Aunque el procedimiento escrito, igual que los demás procedimientos simplificados, no implica, en sentido estricto, una delegación de poderes, lo importante es indicar que sólo un número limitado de propuestas, las consideradas más importantes se discuten en sesión, resultando las demás aprobadas sin debate (31). Además, para los temas técnicos, los comisarios cuentan con el trabajo preparatorio, previo a las sesiones, de los gabinetes, cuyos jefes se reúnen semanalmente.

Uno de los problemas básicos resulta el excesivo número de comisarios. Este problema fue planteado en el Informe sobre las instituciones europeas, de 1979, en el que el Comité de los Tres que lo redactó se manifestó partidario de reducir el número de miembros, limitándolos a uno por Estado. En un sentido similar,

se expresaban los informes provisional y definitivo del Comité Dooge, entre 1984 y 1985 (32). La composición actual hace difícil que esta institución pueda expresarse con una sola voz.

Al mismo tiempo, las atribuciones especializadas, adjudicadas de hecho a cada comisario, dañan la colegialidad, en tanto que la interdependencia de las cuestiones exigiría comisarios polivalentes, como corresponde a la elección de los mismos "en razón de su competencia general". Los argumentos contrarios a una reducción del número de miembros se centran en que esa reducción modificaría considerablemente el equilibrio interno de la Comisión, sin mejorar el carácter supranacional de la misma (33). Sin embargo, argumentos de este tipo no se pueden considerar decisivos, ya que si la Comisión tiene el grado de coherencia y solidaridad que deben de resultarle propias, el recurso al voto debería ser muy raro, siendo buscado, de manera general, el consenso, en especial, en las cuestiones más importantes (34).

Otras propuestas se orientan al reforzamiento de la posición de la Presidencia. En este sentido, su designación por el Parlamento a propuesta del Consejo Europeo y su participación, en forma de consulta, en la designación de los demás comisarios, podría reforzar su autoridad (35). Lo mismo podría decirse de la presentación del programa de trabajo de la nueva Comisión, ante el Parlamento, por su Presidente, aún más si adoptase la forma de una investidura de la nueva Comisión. En todo caso, la Presidencia debe de asumir unas tareas de coordinación del trabajo de la institución que incidirían en una mejor y mayor

coordinación entre los comisarios y entre los servicios.

Las propuestas señaladas han sido objeto de recepción en el Tratado de la Unión Europea, con bastante aproximación, como se verá más adelante.

II. El Consejo Europeo y su incidencia en el poder de iniciativa de la Comisión.

La Comisión, como las otras instituciones, se ha visto afectada por la institucionalización de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno en Consejo Europeo y por la creciente importancia que éste ha adquirido en el desarrollo de la vida comunitaria.

La influencia del Consejo Europeo sobre la Comisión es especialmente intensa en su actividad como institución que detenta el poder de iniciativa. Este poder garantiza a la Comisión un papel impulsor con relación al desarrollo comunitario. Este papel ha sido compartido, en la práctica, con el Consejo Europeo. Para entender la influencia de éste es necesario tener en cuenta que la Comisión disfruta, en principio, de una libertad muy amplia con relación al ejercicio de ese poder. La decisión de elaborar y transmitir una determinada propuesta al Consejo depende de la Comisión; aún en el caso de que sea instada por aquél a transmitirle una propuesta acerca de un tema determinado, la libertad de ejercicio de que disfruta la Comisión es muy amplia. El origen de la motivación que lleva a la Comisión a preparar una propuesta puede tener diversas

fuentes: una sugerencia de un Gobierno, de un grupo de interés o del Parlamento; los propios documentos programáticos de la Comisión o, incluso, puede deberse al estímulo de un "funcionario imaginativo" (36).

EL Consejo Europeo ha constituido, con creciente frecuencia, un elemento motivador para el ejercicio del poder de iniciativa de la Comisión. Esta motivación es más importante en relación con aquellas cuestiones que tienen un componente o una trascendencia esencialmente política. El Consejo Europeo no ha desarrollado una actividad decisoria, en el sentido que determinan los Tratados; su actividad se ha desplegado, en el ámbito estrictamente comunitario, a través de directrices generales y orientaciones. El estímulo que éstas representan es el que pone, en muchas ocasiones, en movimiento la actividad de la Comisión, cuando las cuestiones tienen un alcance amplio.

En este sentido, el papel impulsor o de motor del progreso comunitario de la Comisión se ha visto mediatizado por el Consejo Europeo. Por otro lado, la Comisión participa en las reuniones de éste (37). Desde el Acta Única, esta participación se ha institucionalizado de tal forma que el Presidente de la Comisión y un comisario que le asista forman parte de la composición del Consejo Europeo (artículo 2 del Acta Única). El Tratado de la Unión Europea confirma esta composición. Esta participación se centra en su colaboración en la preparación del orden del día de esas reuniones y en la preparación de los textos sobre los temas a tratar. La Comisión puede expresar su opinión y sus planteamientos acerca de las cuestiones consideradas, con lo cual

su influencia se puede ejercer en los dos sentidos.

Los últimos años de vida comunitaria demuestran que la Comisión presenta al Consejo Europeo cuestiones y programas de acción de importancia, tanto con el objeto de obtener su apoyo como con el de orientar a éste acerca de los progresos que se consideran necesarios y deseables. Textos programáticos básicos de la Comisión han adquirido toda su trascendencia, gracias al apoyo decidido del Consejo Europeo. Un notable ejemplo lo constituye el denominado "Libro Blanco" de la Comisión, presentado por ésta al Consejo Europeo, reunido en Milán, los días 28 y 29 junio de 1985 (38). En las conclusiones de esta reunión, el Consejo Europeo invitó a la Comisión a presentarle, lo antes posible, sus propuestas, y al Consejo a que le asegure su adopción en los plazos establecidos por el calendario resultante de ese documento de la Comisión.

El apoyo del Consejo Europeo a un determinado programa de acción, presentado por la Comisión, permite garantizar el éxito de las propuestas elaboradas sobre la base de aquél. La adopción de las medidas previstas en el "Libro Blanco", la gran mayoría ya adoptadas, demuestra la influencia positiva del Consejo Europeo sobre la dinámica comunitaria. Además, el respaldo que recibe la Comisión le permite desarrollar su trabajo sin la preocupación de asegurar una suficiente aceptación de sus propuestas, por parte de los Ministros y de los Representantes Permanentes. El momento, el modo y el contenido de cada propuestas siguen dependiendo de la decisión de la Comisión que, además, tiene asegurada la aceptación de las líneas generales de

sus propuestas.

La influencia del Consejo Europeo sobre la Comisión y su poder de iniciativa se presta, en mi opinión, a una doble interpretación. Por un lado, el hecho de que el Presidente de la Comisión forme parte del Consejo Europeo lo sitúa en un plano de igualdad con los Jefes de Gobierno de los Estados Miembros. Si se había convertido en interlocutor habitual de los Representantes Permanentes, la Comisión debate, ahora, los principales temas comunitarios con los máximos responsables de los Gobiernos.

Su participación en las deliberaciones del Consejo Europeo supone que la Comisión comparte, en cierta medida, el papel que desempeña el Consejo Europeo. Además, la Comisión se ve menos condicionada por el ejercicio que haga el Consejo de su poder de decisión, ya que dialoga directamente con los Jefes de Gobierno en los temas de trascendencia política. Desde finales de los años 70, se ha desarrollado la práctica de la elección del Presidente y de los miembros de la Comisión por el Consejo Europeo. Esto confirma la idea de que se quiere privilegiar la relación entre éste y aquélla, reforzando la posición de la Comisión frente al Consejo.

La otra interpretación posible supone una valoración más negativa de la influencia del Consejo Europeo sobre la Comisión y su papel. La intervención de aquél puede ser apreciada como una depreciación del papel impulsor que tiene la Comisión. Su posición institucional se ve afectada por el hecho de que su función se puede apreciar como una puesta a punto de una

iniciativa intergubernamental, más que como una formulación de una propuesta independiente, que refleja el interés comunitario.

En este sentido, se ha llegado a considerar a la Comisión como una secretaria en su relación con el Consejo Europeo. Resumiendo con claridad esta interpretación, Guy Isaac afirma que la "Comisión difícilmente puede resistir a la tentación de relegarse cada vez más a un segundo plano con respecto a un organismo que toma con brillo y autoridad las iniciativas políticas. Es uno de los nuevos datos políticos que, en las materias más importantes, y sobre todo cuando hay que superar el marco estricto de los tratados, es indispensable el acuerdo previo del Consejo Europeo para avanzar. Finalmente, frente al Consejo Europeo, el papel de la Comisión es más de asistencia que de iniciativa: en general no le somete propuestas formales sino que se limita a presentar informes, memorias y comunicaciones" (39).

Aunque ambas interpretaciones tienen una base real, la última parece ajustarse más a las principales consecuencias que la aparición del Consejo Europeo ha tenido sobre la posición institucional y el papel de la Comisión. Sin embargo, la peculiaridad y complejidad de las relaciones institucionales comunitarias, acentuadas por la aparición del Consejo Europeo, obligan a ser prudentes a la hora de hacer una valoración, ya sea ésta positiva o negativa. En este sentido, es conveniente considerar las dos interpretaciones como dos aspectos de una misma situación, permitiendo entender mejor el carácter nuevo de la relación entre el Consejo Europeo y la Comisión, y el papel

que le queda reservado a ésta en esa relación.

III. La incidencia del Acta Única sobre la iniciativa de la Comisión.

EL Acta Única no ha supuesto una modificación sustancial del poder de iniciativa de la Comisión (40). La única modificación directa ha consistido en introducir la iniciativa de la Comisión en dos supuestos en que no aparecía con anterioridad: el artículo 28 TCEE, relativo a la modificación o suspensión de los derechos del arancel aduanero común, durante el periodo transitorio; y el artículo 84,2 TCEE, relativo a la navegación marítima y aérea, por medio de la introducción de un párrafo que remite a las normas de procedimiento, previstas en el artículo 75 TCEE, en el que sí se prevé la necesidad de una propuesta previa de la Comisión.

Aparte de esto, el nuevo procedimiento de cooperación institucional tiene una cierta incidencia en el poder de iniciativa de la Comisión, aunque su objetivo no está directamente relacionado con éste, sino con el deseo de extender y profundizar la participación del Parlamento en el procedimiento de decisión. La incidencia del nuevo procedimiento sobre el poder de iniciativa se desarrolla, de forma directa, por la posibilidad de que la Comisión vuelva a considerar su propuesta y, de forma indirecta, por la obligación que tiene el Consejo de emplear la mayoría cualificada en los casos en que se aplique la cooperación institucional.

La Comisión participa en este procedimiento, en una primera fase, en la cual prepara la propuesta de acto destinada al Consejo. Esta fase no se diferencia del procedimiento de decisión habitual, en el que la iniciativa corresponde, por regla general, a la Comisión. La posibilidad de volver a considerar su propuesta, en una fase posterior, aparece condicionada por la posición del Parlamento. Éste, una vez que el Consejo le trasmite su posición común, puede aprobar, rechazar o introducir enmiendas a la misma. Sólo en este último supuesto, la Comisión dispone de un plazo de un mes para volver a examinar su propuesta. Este nuevo examen debe centrarse en las enmiendas presentadas por el Parlamento. La Comisión tiene dos posibilidades: aceptar la enmiendas, incorporándolas a su propuesta modificada o rechazarlas, en cuyo caso debe motivar ese rechazo por medio de un dictamen. El resultado de este nuevo examen, propuesta modificada y posible dictamen, es transmitido al Consejo.

La Comisión conserva, además, las dos garantías de que disponía, en virtud del artículo 149 TCEE: por un lado, el Consejo sólo puede introducir modificaciones a la propuesta por unanimidad; por otro, la Comisión podrá modificar su propuesta mientras el procedimiento de cooperación no haya terminado. De esta forma, la participación de la Comisión se extiende a lo largo de todo el procedimiento, a parte de las dos fases en las que se recoge expresamente su intervención. La posibilidad de modificar su propuesta, sin embargo, no es ilimitada. En este sentido, Jean Dondelinger y Hans-J. Glaesner consideran que el procedimiento obliga a la Comisión a actuar en el marco de las

enmiendas del Parlamento (41). Esta opinión es coherente con el objetivo con el que se estableció el procedimiento; si la Comisión puede modificar su propuesta sin considerar las enmiendas del Parlamento, el desarrollo del procedimiento no tiene ningún sentido.

La Comisión conserva, además, la posibilidad de retirar su propuesta. Esta posibilidad adquiere sentido en el caso de que la Comisión no compartiese la posición del Parlamento, expresada en las enmiendas presentadas, y, en especial, en el caso de que el Consejo hiciese un empleo abusivo de su derecho a modificar la propuesta, bien queriendo adoptar un acto sin relación con la propuesta, bien desnaturalizando el objetivo perseguido por aquélla (42). En la práctica, los casos de retirada de propuestas por la Comisión son infrecuentes y responden, normalmente, al desfase de las mismas con relación al objetivo perseguido (43). Este desfase suele deberse al largo plazo que transcurre, a veces, entre la presentación de la propuesta y la decisión del Consejo de adoptar el acto de que se trate. Además, la retirada de una propuesta podría dar lugar a una situación conflictiva que podría desembocar, en casos extremos, en un recurso ante el Tribunal de Justicia, si la Comisión no presentase una nueva propuesta, existiendo una invitación a ello por parte del Consejo o si éste adoptase una decisión sin que existiese la necesaria propuesta de la Comisión (44).

La Comisión, en resumen, desarrolla una participación activa a lo largo del procedimiento, pronunciándose sobre la posición común del Consejo, seleccionando las enmiendas

planteadas por el Parlamento, volviendo a examinar su propuesta a la vista de los resultados de los debates en las otras instituciones, modificando su propuesta o, en último extremo, retirándola. La Comisión, en palabras de Alfonso Mattera, mantiene la dirección del proceso y puede, en el momento oportuno, modificar su estrategia de acción de manera que garantice el equilibrio de los intereses en presencia y salvaguarde la finalidad comunitaria buscada (45). En este sentido, la posición de la Comisión ha resultado reforzada, permitiéndole el procedimiento de cooperación jugar el papel de conciliador entre el Consejo y el Parlamento. El hecho de que el Consejo esté obligado a aplicar la mayoría cualificada incide positivamente en este reforzamiento de su papel, ya que le permite, también, desarrollar un papel de negociador entre los miembros del Consejo. La posición que tiene la Comisión en el nuevo procedimiento se ha interpretado como un signo de la "alianza objetiva" entre ésta y los Estados Miembros menos poderosos (46).

Este reforzamiento de su posición no supone que la Comisión tenga una capacidad ilimitada de acción. Su facultad para modificar la propuesta está determinada, en la práctica, por las enmiendas del Parlamento y por la posición común del Consejo. Éste mantiene su poder de decisión y, por lo tanto, el éxito de cualquier propuesta está condicionado a la existencia de un acuerdo suficiente en el Consejo. Los límites en el margen de maniobra de la Comisión se derivan, así, de la propia práctica del procedimiento. Aunque la Comisión tiene que tener en cuenta

la posición común y las enmiendas, sólo las consideraciones prácticas pueden impulsarla a mantener su propuesta inicial ya que, en derecho, ésta es una de las posibilidades que tiene. La obligación que tiene el Consejo de emplear la unanimidad si quiere modificar la propuesta o incorporar las enmiendas del Parlamento que no sean aceptadas por la Comisión, da a ésta la responsabilidad de valorar las posibilidades que mantiene y de mediar entre los intereses en presencia, durante el mes que el nuevo procedimiento le da para reexaminar su propuesta.

La Comisión tiene que valorar si mantener la redacción inicial de la propuesta compensa el riesgo de hacer más difícil la adopción del acto en el Consejo o, por el contrario, si es preferible modificarla facilitando la consecución del acuerdo necesario en éste. Es necesario, además, considerar otra posibilidad que resulta de la propia lógica del procedimiento. Aunque no es algo frecuente, podría darse el caso de que se estableciese una alianza tácita o expresa entre el Consejo y el Parlamento, frente a la Comisión, para hacer prosperar sus posiciones a costa del texto de la propuesta. Esta posibilidad adquiere un relieve especial para la Comisión, ya que ésta es responsable políticamente ante el Parlamento y puede verse sometida a una moción de censura de éste (47).

La posibilidad de conflictos entre las instituciones, a este nivel, resulta limitada por las frecuentes relaciones que se desarrollan entre las tres instituciones y, en especial, entre la Comisión y el Parlamento. Éste conoce no sólo las líneas generales del trabajo de aquélla, por la presentación del

calendario legislativo anual por parte de la Comisión ante el Parlamento, sino que recibe información completa acerca de cada propuesta que la Comisión piensa presentar, antes de que la propuesta sea tramitada, de forma oficial, al Consejo (48).

La colaboración entre las dos instituciones constituye la práctica normal, lo que supone que el trabajo resulta más fácil y rápido y se dificulta la aparición de conflictos durante el procedimiento. Cuando el Parlamento va a realizar su segunda lectura, gracias a esas relaciones frecuentes, está informado de la posición de la Comisión y de su opinión con relación a la posición común del Consejo.

Desde la entrada en vigor del Acta Única, el nuevo procedimiento ha demostrado su utilidad, permitiendo adoptar la mayor parte de las medidas necesarias para cumplir el programa previsto en el "Libro Blanco" de la Comisión y poner en práctica las disposiciones del Acta Única, relativas al mercado interior (49).

El procedimiento, desde el punto de vista formal, no afecta al poder de iniciativa de la Comisión. La posibilidad que tiene ésta de volver a considerar su propuesta responde, así, al deseo de la mayoría de los Estados de mantener intacta la posición y el papel de la Comisión (50). De esta forma, se cumplía una de las condiciones que la Presidencia luxemburguesa de la Conferencia Intergubernamental consideraba básica para establecer el procedimiento: que el refuerzo de la posición del Parlamento no se hiciese a costa de la Comisión, manteniendo el papel específico de la propuesta de la Comisión (51).

IV. El poder de iniciativa y el papel de la Comisión.

La Comisión es la institución comunitaria encargada de asegurar la representación autónoma del interés común, en el ejercicio de sus funciones. Cumpliendo esta misión, la Comisión constituye el órgano genuinamente comunitario. Su existencia traduce, como acertadamente afirma Jean Boulouis, la voluntad de dotar a las Comunidades de un órgano que les sea propio, por completo independiente de la autoridad de los Estados Miembros y de sus Gobiernos en el ejercicio de su misión comunitaria (52).

La Comisión es concebida, partiendo de esa misión general que se le asigna, como la institución "motora" de la integración europea cuyo desarrollo debe orientar. Esto explica su intervención en la formación del contenido de las normas comunitarias, por medio de la función general de iniciativa que desempeña y que ha sido reconocida, tanto por la doctrina como por la jurisprudencia del Tribunal comunitario (53).

Esa misión de representación del interés comunitario que implica, también, su definición con independencia de los componentes estatales de la organización, explica su composición, su funcionamiento y las principales tareas que desarrolla la Comisión: participación en la actividad normativa comunitaria, vigilancia del cumplimiento del Derecho comunitario, ejecución y representación de las Comunidades. Su papel puede ser calificado, utilizando un término empleado en el Tratado CECA (artículo 9), de supranacional comunitario. Este carácter supranacional se aprecia tanto en su organización y

funcionamiento como en su papel y sus atribuciones. La Comisión disfruta de autonomía en cuanto a lo primero y de independencia en el ejercicio de sus tareas. La Comisión encarna un principio distinto de los que sustentan el Consejo y el Parlamento.

El papel motor o impulsor de la construcción comunitaria es, ante todo, un papel político (54), que se traduce en las atribuciones de control y en las relativas a la elaboración del derecho. La actividad de iniciativa que desarrolla la Comisión no es, por lo tanto, una cuestión puramente técnica, sino que tiene una clara dimensión política. El desconocimiento o el menosprecio de esta dimensión sólo puede contribuir a perjudicar la posición institucional de la Comisión y, en consecuencia, el progreso de la construcción comunitaria.

La crisis de 1965 y sus consecuencias constituyen una muestra clara de esa afirmación. Si las propuestas que desencadenaron la crisis constituían una demostración de que la Comisión asumía, sin reticencias, la dimensión política que subyacía a su papel, la crisis demostró que existían, todavía, reticencias en los Estados Miembros en relación con la posición de esta institución. Como afirma el Profesor Boulouis, "entre l'organe représentant la légitimité communautaire, comme tel réputé "supranational", et l'organe intergouvernemental, c'est de ce dernier dont le gouvernement français entendait maintenir la prééminence" (55).

El resultado de la crisis obligó a la Comisión a orientarse en el sentido de conformarse con el papel que los Estados Miembros más reticentes querían verle asumir, perdiendo una parte

del impulso inicial que había caracterizado su actividad. Vlad Constantinesco ha señalado que el papel que el Consejo consideraba que era el propio de la Comisión, incluía dos aspectos: por un lado, la Comisión sería el órgano de gestión, subordinado al Consejo; por otro, sería un mediador institucionalizado, no en el sentido que puede resultar de los Tratados (facilitar el ajuste de las posiciones nacionales, hacia un texto sobre el que había que hacer converger a los Estados), sino en el de buscar un compromiso aceptable por todos los miembros, implicando ventajas recíprocas (56).

Como impulsora del proceso de integración, la energía y el dinamismo de la Comisión son las condiciones del desarrollo comunitario, como señala Etienne Cerexhe (57). Desnaturalizando la propuesta y el poder de iniciativa de la Comisión, ésta dejaba de ser la institución motriz del proceso comunitario y no podía considerarse, plenamente, como la representante autónoma del interés común. La evolución comunitaria se caracterizó, desde 1965, por un declive en el papel de la Comisión y una notable erosión de los poderes de ésta (58).

Esta tendencia favoreció al Consejo, que había sido el principal causante del debilitamiento institucional de la Comisión. Los factores específicos fueron, en especial, el empleo generalizado de la unanimidad en el Consejo y la creciente importancia del COREPER, que se convirtió en el interlocutor habitual de la Comisión. El informe Vedel diagnosticaba acertadamente la situación: "L'activité de la Commission s'en trouve infléchi. La dose d'innovation que ses propositions

peuvent et doivent normalement inclure risque d'être sacrifiée à la recherche de solutions propres à recueillir l'unanimité. Déjà dans l'élaboration des propositions, la négociation de la Commission avec les administrations nationales, voire avec les représentants permanents bonne en soi, sans doute, affaiblit l'autonomie de l'initiative. La division du travail voulue par les traités s'en trouve altérée" (59). El propio equilibrio institucional, concepto consagrado por la jurisprudencia del Tribunal, resultó claramente modificado (60).

El debilitamiento del papel de la Comisión y de su poder de iniciativa explica el escaso desarrollo de nuevas políticas durante los años que siguieron a 1965. La actividad impulsora de la Comisión tiene un terreno propicio en la definición de las políticas nuevas, que la dinámica interna de los Tratados permite. Al quedar afectado el papel impulsor de la Comisión, el desarrollo y definición de los nuevos ámbitos de actividad comunitaria entró en una fase de paralización. Correspondía, como afirma Sasse, a los Gobiernos, después de haber privado a las instituciones comunitarias de su papel, encargarse de salvaguardar el interés comunitario (61).

La aparición del Consejo Europeo respondió, en buena medida, a la necesidad de recuperar el impulso perdido. Si, desde esta perspectiva, su actuación se puede considerar positiva, en relación con el declive de la Comisión no sólo dejó sin resolver el problema, sino que lo agravó. Desde el punto de vista de la recuperación del papel de la Comisión, el Consejo Europeo y las funciones que, en la práctica, desempeña, constituyen una vuelta

al pasado, una "huida hacia lo intergubernamental".

Las propuestas de mejora del procedimiento de adopción de decisiones han incluido, con frecuencia, una reafirmación del poder de iniciativa de la Comisión. Un ejemplo significativo lo constituye el Informe Tindemans, en el que se afirma que la Comisión, en virtud del Tratado, "ejerce una influencia importante en la definición de las políticas comunes por las propuestas que somete al Consejo. Esta función debe ejercerla sin reticencias, poniendo regularmente al Consejo ante sus responsabilidades" (62).

El informe del Comité ad hoc para las cuestiones institucionales (Comité Dooge), dirigido al Consejo Europeo de Bruselas (28 a 30 de marzo de 1985), contiene precisiones más importantes. En su punto titulado "Una Comisión reforzada" (III,B), se afirma que la "Comisión asegura la representación autónoma del interés común. Consagrada al interés general del que es garante, no puede identificarse con los intereses particulares nacionales. Para permitirle asumir plenamente las misiones de que está investida y que la hacen el alma ("cheville ouvrière") de la Comunidad, se deben reforzar sus atribuciones..."; con tal objetivo, "la Comisión, en lo sucesivo, debe verse reconocer la calidad de órgano autónomo plenamente dotado del poder de iniciativa, de ejecución y de gestión" (63).

Desde la perspectiva del poder de iniciativa de la Comisión, la valoración del Acta Única hay que hacerla "leyendo entre líneas". Dentro de los temas institucionales, la iniciativa de la Comisión no constituye una cuestión principal en el Acta

Única. Otros temas, como el del voto en el Consejo, la participación del Parlamento en el procedimiento de decisión o las tareas de ejecución de la Comisión, han recibido la atención privilegiada. Dejando aparte las valoraciones generales, normalmente realizadas sobre lo que podía haber sido la reforma, en referencia frecuente al proyecto de Tratado del Parlamento, el papel de la Comisión, en general, no ha resultado sustancialmente alterado (64). Sin embargo, el nuevo procedimiento de cooperación institucional, al reconocerle el derecho a un segundo examen de la propuesta, al darle una posición central en el diálogo entre las tres instituciones que le permite mediar entre el Consejo y el Parlamento, al mantener las garantías del artículo 149 TCEE y al establecer el voto por mayoría cualificada, supone una inversión de las tendencias generadas a raíz de la crisis de 1965.

La práctica demuestra que se ha producido un cambio positivo. Todo el trabajo realizado por la Comisión desde los primeros años ochenta y, en especial, bajo la Presidencia de Jacques Delors, que se concretó en documentos generales como el "Libro Blanco" y la comunicación titulada: "Llevar a buen término el Acta Única: una nueva frontera para Europa", se ha visto completado con la adopción de la mayor parte de las medidas necesarias para su puesta en práctica. Esto es una prueba de la intensa actividad impulsora de la Comisión, desde 1985, y de un cambio en la actitud de las instituciones que ha permitido mejorar el procedimiento de adopción de decisiones, sin resolver, sin embargo, todos los problemas, de forma definitiva.

SECCIÓN SEGUNDA. LA COMISIÓN COMO INSTITUCIÓN EJECUTIVA.

El artículo 155 TCEE (124 TCEEA), en sus dos últimos párrafos, establece que la Comisión dispondrá de un poder de decisión propio y ejercerá las competencias que el Consejo le atribuya para la ejecución de las normas por él establecidas. Estos párrafos establecen, en principio, una distinción entre decisión y ejecución, en la medida en que el poder de decisión propio resulta de las disposiciones de los Tratados y las tareas de ejecución de una habilitación expresa del Consejo.

Una parte de ese poder de decisión propio que tiene la Comisión, en virtud de los Tratados, implica, como señala Guy Isaac, que la Comisión está encargada de adoptar las medidas de ejecución de alcance general (65). Se trata de competencias normativas, pero subordinadas, que dan lugar a textos de aplicación. En el terreno del Tratado CECA, estas competencias son muy amplias. La distinción entre decisión y ejecución, en este Tratado, es más difusa que en los otros, dependiendo más de la redacción de las distintas disposiciones materiales que de la existencia de un procedimiento distinto para los actos de ejecución o de una disposición general que fundamente el poder de ejecución. El único fundamento, en todo caso indirecto, que puede encontrarse es el del artículo 8.

En el terreno de las otras dos Comunidades, los Tratados de Roma sólo han facultado a la Comisión a adoptar decisiones de carácter normativo en muy pocos casos, reducidos en el ámbito de la CEE, después de la terminación del período transitorio, a

cuestiones relacionadas con las infracciones a la libre competencia, las prácticas de dumping, el régimen especial de las empresas públicas, etc... Mayor relieve tienen, como indica el Profesor Gutiérrez Espada, en materia de cláusulas de salvaguardia, por la posibilidad de que se establezcan medidas derogatorias a las disposiciones de los Tratados, aunque con carácter excepcional y por tiempo limitado (66). A la Comisión le corresponde autorizarlas y controlar su aplicación.

En el ámbito de la CEEA, las tareas de gestión, encargadas por el Tratado a la Comisión son relativamente amplias: abastecimiento de materias fisionables, control de las instalaciones nucleares, difusión de los conocimientos, etc... En el terreno de la CEE, la gestión de las políticas comunes, en especial, la agrícola y la de transportes, es de competencia de la Comisión.

Además de esto, a la Comisión le corresponde la gestión financiera de las políticas comunitarias y la ejecución del presupuesto de las tres Comunidades, en virtud de los Tratados.

Las normas de derecho comunitario derivado que surgen del proceso de adopción de decisiones no tienen, en muchos casos, la concreción y precisión necesarias para ser suficientes por sí mismas, a los efectos de su aplicación. Es el caso de los reglamentos de base adoptados por el Consejo. Una cierta cantidad de estos actos prevén un desarrollo posterior a nivel comunitario. Es, en este terreno, en el que el artículo 155 TCEE (124 TCEEA) establece la posibilidad de que el Consejo delegue en la Comisión el ejercicio de las competencias necesarias para

la ejecución de los actos que aquél establezca.

I. El fundamento y las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución antes del Acta Única.

1.- El fundamento de las competencias de ejecución.

La Comisión es la institución ejecutiva de la Comunidad. Las tareas de ejecución y gestión que le asignan los Tratados y, en mayor medida, las delegaciones del Consejo, corresponden al carácter de la institución. Como señala la Profesora Araceli Mangas, la Comisión tiene las cualidades propias de un ejecutivo, al contrario que el Consejo que carece de ellas (67). El Consejo no es una institución homogénea, ya que sus miembros representan a distintos Gobiernos y sus formaciones pueden variar, según los temas a tratar. Tampoco tiene permanencia, al menos a nivel ministerial. Carece, además, de iniciativa para ejercer su poder de decisión ejecutiva, puesto que el poder de iniciativa corresponde a la Comisión. No dispone del poder para controlar el cumplimiento de las normas que aprueba y no asume responsabilidades políticas comunitarias. La Comisión, al contrario, es la institución designada por los Tratados para la gestión de la Comunidad, cuenta con unos contactos regulares y estrechos con las Administraciones nacionales y está dotada de los servicios técnico-administrativos adecuados para desarrollar una actividad ejecutiva que implica un volumen considerable de trabajo.

En la práctica, los datos demuestran que el número de actos que la Comisión adopta anualmente, en virtud de las competencias de ejecución conferidas es muy numeroso, superando ampliamente al número de actos adoptados en el ejercicio de su poder de iniciativa (propuestas, recomendaciones, comunicaciones, etc..) (68).

Aunque el artículo 155 TCEE (124 TCEEA) tiene un carácter general, existen algunos artículos que implican una habilitación análoga, con carácter particular. Es, por ejemplo, el caso del artículo 121 TCEE, relativo a las medidas comunes a aplicar en relación con la seguridad social de los trabajadores migrantes. Tanto si la delegación se realiza con base en el artículo 155 como si se hace en virtud de disposiciones particulares, constituye una facultad para el Consejo y no una obligación. Tratándose de una facultad, el Consejo puede decidir conferir a la Comisión el ejercicio de estas tareas o conservarlo él mismo y, así mismo, puede condicionarlo a ciertas modalidades de ejercicio.

El Consejo no se ha mostrado excesivamente generoso a la hora de realizar estas delegaciones. Salvo en el terreno agrícola, el de la unión aduanera y el de los obstáculos técnicos a la libre circulación son excepcionales los casos en los que se ha producido una delegación de este tipo. Como señala Guy Isaac, "todo se desarrolló como si los Estados miembros desearan mantenerse, incluso para las medidas de ejecución, al nivel del Consejo, en cuyo seno estiman que salvaguardan mejor sus intereses" (69). Por esta razón, se ha insistido, en múltiples

ocasiones, en el interés que tiene para la Comunidad el que el Consejo haga un uso general de la última línea del artículo 155. Resulta ilustrativa, al tiempo que provoca cierto asombro, la invitación realizada por los Jefes de Estado y de Gobierno, reunidos en la Cumbre de París, los días 9 y 10 de diciembre de 1974, al Consejo para que hiciese uso de las disposiciones que permiten conferir a la Comisión competencias de ejecución y de gestión (70).

El ejercicio de estas competencias por la Comisión plantea diversos problemas que afectan al concepto mismo de ejecución. En términos generales, la noción de ejecución tiene un alcance amplio, no limitado a una actividad material de puesta en función. Puede implicar, por lo tanto, una actividad de orden normativo. Como el Tribunal de Justicia ha señalado, en su sentencia de 30 de octubre de 1975 (Rey Soda), la noción de ejecución debe ser interpretada ampliamente, como se desprende de la economía del Tratado y de las exigencias de la práctica. Al mismo tiempo, el Tribunal confirma la especial "vocación" de la Comisión como institución ejecutiva, afirmando que es la única que puede seguir de manera constante y atenta la evolución de los mercados agrícolas y actuar con la urgencia que requiere la situación (71).

Inciendiando en el carácter de la actividad de ejecución, el Tribunal, en una sentencia de 15 de julio de 1970 (Chemiefarma), señalaba que el artículo 155 TCEE no limita la habilitación a las competencias no reglamentarias. La relación de ejecución se concreta en cada ocasión en que una norma encuentra su

fundamento, su marco y sus límites en otra norma (72). Esto supone que tanto la Comisión como el Consejo, en el ejercicio de las competencias de ejecución, pueden hacer uso de los instrumentos previstos en el artículo 189 TCEE. El empleo de uno u otro estará condicionado a la adecuación del instrumento con el objetivo y el contenido del acto a adoptar. El Consejo, dentro del respeto a esta condición, puede asociar la habilitación a la Comisión al uso de un tipo de instrumento concreto.

El Tribunal de Justicia ha precisado, en su sentencia de 17 de diciembre de 1970 (Köster), los elementos que permiten distinguir entre reglamentos de base y reglamentos de ejecución o, en general, entre las medidas que tienen directamente su base en los mismos Tratados y el derecho destinado a asegurar su ejecución. Los reglamentos de base no tienen por qué recoger todos los detalles de la cuestión, sino sólo los elementos esenciales. Los detalles quedarían reservados para los reglamentos de ejecución que, además, pueden ser adoptados por un procedimiento diferente que los de base, bien por el propio Consejo bien por la Comisión, en virtud de una habilitación expresa de éste (73).

Las competencias de ejecución implican para la Comisión una cierta capacidad de apreciación. Ésta debe utilizarse a la luz de los objetivos fijados. Aparte de este límite claro, las competencias de ejecución se mueven, en los casos en que existe una habilitación del Consejo, en un marco predeterminado. Un primer elemento que constituye este marco, es la imposibilidad de que el Consejo delegue en la Comisión poderes de decisión.

Aunque la distinción entre decisión y ejecución no es siempre clara, como señala Vlad Constantinesco (74), el Consejo, al realizar la habilitación, sólo puede delegar competencias de ejecución, de lo contrario atentaría contra las disposiciones de los Tratados, afectando, de forma sustancial, al equilibrio institucional que se deriva de éstos.

En segundo lugar, la habilitación tiene que realizarse de tal forma que la actividad ejecutiva a realizar esté claramente delimitada, permitiendo un control riguroso de la autoridad delegante. Si esto no fuese así, la delegación se podría considerar no lícita, en la medida en que al no permitir tal control efectuaría un desplazamiento de responsabilidad del delegante en beneficio del delegatario. El Tribunal de Justicia se manifestó en este sentido, en su sentencia sobre el asunto Meroni contra Alta Autoridad (75).

En tercer lugar, la ausencia de jerarquía entre las dos instituciones y el principio de auto-organización que se deriva de la autonomía de las mismas, excluyen toda interferencia del Consejo en lo referente a la forma en que la Comisión organiza su trabajo. Esto tiene un especial interés en relación con las habilitaciones que el Reglamento interno de la Comisión le permite realizar en su seno (art.27) (76).

Este principio de auto-organización, unido a la necesidad de que la autoridad delegante pueda mantener un control, da por resultado la posibilidad que tiene el Consejo de establecer los organismos que colaboren con la Comisión en el ejercicio de las tareas de ejecución que aquél confiere a ésta.

En este punto, se hace necesaria una precisión. Se suele utilizar en la doctrina y en la jurisprudencia el término "delegación" con relación a esas tareas de ejecución que el Consejo confiere a la Comisión. Este término no se puede entender en el mismo sentido que se le suele dar en los ordenamientos internos; en éstos hay una relación jerárquica entre el que delega y el receptor de la delegación, relación jerárquica que no existe entre el Consejo y la Comisión. Esta ausencia de jerarquía no impide que las competencias delegadas tengan un carácter subordinado, en la medida en que el Consejo puede determinar la habilitación, sometiendo el ejercicio de estas competencias a condiciones precisas, entre las que se encuentra la creación de comités y el establecimiento de las modalidades de su participación.

Las realidades comunitarias han obligado a que las competencias de ejecución fuesen conferidas a la Comisión, en un gran número de casos. Las políticas que se desarrollaron primero, en especial, la política agrícola común, han sido los ámbitos en que más se han extendido esas delegaciones (77). Se trata de sectores donde los principales textos de derecho derivado estaban ya adoptados y en los que la transferencia de competencias de los Estados a la Comunidad era muy amplia, como prueba el caso de la política agrícola. El alcance práctico de estas competencias reside, en consecuencia, en dar viabilidad al mercado común. Este resultado está en función de la oportunidad y de la calidad de los actos de desarrollo y ejecución que resultan del ejercicio de tales competencias.

2.- Las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución.

La delegación del Consejo va, con mucha frecuencia unida a diferentes procedimientos que resultan obligatorios para la Comisión, en el ejercicio de tales competencias (78). El Consejo dispone de libertad para elegir el procedimiento, dentro del respeto de unos límites resultantes, esencialmente, del equilibrio institucional derivado de los Tratados.

Estos procedimientos responden a una doble necesidad y a un doble deseo del Consejo: por un lado, mantener un control sobre los resultados del ejercicio de esas competencias, para lo cual el Consejo se suele reservar un derecho de revisión; por otro lado, la necesidad de conferir a la Comisión competencias que no sean puramente formales, lo que implica que ésta actúe con pleno conocimiento de la realidad de base de los problemas a considerar.

Los supuestos en que la delegación se realiza sin establecer un procedimiento que vincule a la Comisión, resultan excepcionales, estando asociados a imperativos técnicos de algún sector determinado. En este sentido, resulta ilustrativo el caso de los actos de ejecución destinados a la fijación cotidiana de las exacciones en materia agrícola (79).

En los demás casos, los procedimientos establecidos implican la participación de un grupo o comité formado por representantes de los Gobiernos y presidido por un representante de la Comisión, con voz, pero sin voto. Esta participación consiste en alguna

forma de consulta, vinculante o no, que la Comisión tiene la obligación de realizar ante uno de estos comités. La elección de un modelo concreto de procedimiento no ha respondido siempre a una lógica rigurosa (80).

Además de la participación de un determinado comité, la legalidad de los actos adoptados puede quedar subordinada al cumplimiento previo de complejos procedimientos de instrucción, desarrollados, habitualmente, ante los interesados, como es el caso de ciertas medidas que puede adoptar la Comisión en materia de ententes, en cuanto a la aplicación de los artículos 85 y 86 TCEE (81).

De toda la variedad de procedimientos, los más antiguos son los denominados procedimientos de los comités de gestión. Estos han sido creados para la administración de las organizaciones comunes de mercado, dentro de la política agrícola común. En 1962 surge el primer caso de procedimiento de este tipo (82). Estos comités se han multiplicado desde entonces, existiendo en la actualidad un comité para cada sector agrícola (83).

El desarrollo del procedimiento, a grandes rasgos, es el mismo en todos los casos. El procedimiento se inicia a instancia del presidente del comité, ya sea por iniciativa del mismo (que es lo mismo que decir a iniciativa de la Comisión), ya por la de algún representante de un Estado Miembro. El presidente somete un proyecto de medidas a tomar, con relación al cual el comité debe emitir su dictamen, en un plazo fijado por el presidente en función de la urgencia de las cuestiones sometidas a examen.

El comité se pronuncia por mayoría cualificada, siguiendo

las mismas reglas de ponderación que se utilizan en el Consejo. La Comisión puede iniciar la aplicación de las medidas propuestas, pero si el dictamen no fuese conforme, éste debería comunicarlas al Consejo, pudiendo diferir la aplicación de las mismas hasta un máximo de un mes desde la comunicación. El Consejo, dentro de este plazo, podría adoptar una decisión diferente, por mayoría cualificada. En ausencia de tal decisión o si la decisión es favorable a la propuesta por la Comisión, lo que es bastante improbable, se consideraría como definitivo el acto adoptado por la Comisión (84).

El papel del comité y del procedimiento es doble. Por un lado, garantiza un examen previo de la acción de la Comisión por los representantes de los Estados Miembros, pudiendo el Consejo adoptar una decisión en caso de confrontación entre la posición de éstos y la de la Comisión. Por otro lado, el procedimiento permite la acción de la Comisión cuando los Estados Miembros no están de acuerdo entre ellos. Si por esta causa o por otra, el comité no emite dictamen, el acto de la Comisión se considera adoptado. La obligación de la Comisión es solicitar el dictamen, no esperar a recibirlo conforme. Para invalidar las medidas propuestas por la Comisión hace falta, por lo tanto, el dictamen desfavorable del comité y una decisión del Consejo divergente del contenido de lo propuesto por la Comisión.

En una imagen bastante clara, Guy Isaac señala que el papel que desempeñan los comités de gestión puede compararse al de un sistema de alarma, que permite suponer la existencia de una situación difícil o de un problema grave, cuando surge una

divergencia entre la posición de la Comisión y la del comité en cuestión (85).

La discusión que generó la aparición de estos procedimientos, centrada en la posible ilegalidad de los mismos, quedó resuelta por el Tribunal de Justicia, en la sentencia sobre el denominado asunto Köster. En síntesis, el Tribunal concluyó que el procedimiento era legítimo ya que no afectaba a los poderes de la Comisión y del Consejo, respetando, de tal forma, el equilibrio institucional previsto en los Tratados. El Tribunal recordaba que el comité de gestión no tiene ninguna capacidad de decisión, sólo de consulta (86).

En la práctica, el procedimiento de los comités de gestión se ha aplicado en gran escala y con resultados plenamente satisfactorios (87). Esto indica el clima de confianza que existe entre los servicios de la Comisión y los servicios nacionales, que tendrán que aplicar las medidas que ha adoptado la Comisión.

Los comités de reglamentación son de aparición más reciente. El primer reglamento que establece un comité de este tipo es de 1968 y su puesta en función se produjo en 1969. En los sectores distintos al de la política agrícola común, los procedimientos establecidos han sido, en términos generales, los de los comités de reglamentación. En la época en que empezaban a funcionar éstos, algunos autores plantearon sus reservas con relación a la extensión del procedimiento de los comités de gestión a sectores distintos del agrícola (88).

Temas como la política comercial, el derecho aduanero o la aplicación y adaptación de las reglas relativas a la desaparición

de los obstáculos técnicos, requerían soluciones distintas a las empleadas en el ámbito agrícola. Si en éste eran los imperativos de la rapidez, exigidos por la gestión cotidiana de los mercados, los que dieron lugar al procedimiento de los comités de gestión, en los otros sectores, la exigencia de asegurarle al Consejo un mayor control sobre las medidas propuestas por la Comisión, de carácter permanente, es lo que generó el procedimiento de los comités de reglamentación.

Los dos procedimientos tienen algunos elementos en común. Por un lado, su composición es equivalente: representantes de los Estados Miembros, presididos por un representante de la Comisión, con voz, pero sin voto. Por otro lado, la regla de votación en los dos es la misma, la mayoría cualificada. Por último, se aplica en los dos procedimientos la regla llamada del "filet": la decisión vuelve a la Comisión si el Consejo no ha adoptado, en los plazos previstos, una decisión.

Las diferencias entre ambos quedan ilustradas al estudiar el desarrollo del nuevo procedimiento: el presidente del comité somete a éste un proyecto de medidas; el comité emite su dictamen, por mayoría cualificada, dentro del plazo fijado por el presidente; la Comisión adopta las medidas proyectadas cuando son conformes al dictamen; si no fuese así o en ausencia del mismo, la Comisión debe someter al Consejo una propuesta relativa a las disposiciones a tomar, a la mayor brevedad; el Consejo, en un plazo de tres meses, puede adoptar una decisión, por mayoría cualificada; en el caso de que no la tome, la propuesta de la Comisión es adoptada por ésta (89).

Las diferencias esenciales son tres: 1) la Comisión no puede aplicar las medidas previstas, en este último procedimiento, hasta que el comité ha emitido un dictamen conforme o el Consejo ha decidido favorablemente a la propuesta o se ha abstenido de decidir; 2) el dictamen desfavorable se equipará a la ausencia de dictamen y, en ambos casos, la Comisión debe tramitar su propuesta al Consejo; 3) el plazo para que el Consejo decida se amplía a tres meses.

Estas diferencias, con relación a los procedimientos con comités de gestión, son ilustrativas del mayor control que se ha querido reservar el Consejo sobre el ejercicio de las competencias que ha delegado en la Comisión.

Siguiendo las conclusiones del Tribunal en la sentencia sobre el asunto Köster, la legalidad del nuevo procedimiento no es cuestionable ya que estos comités no tienen ninguna capacidad de decisión. No obstante, las críticas se han desarrollado en torno al hecho de que la Comisión ve reducido su margen de maniobra. Es acertada, en este sentido, la crítica que hace Ferrari Bravo, refiriéndose a los procedimientos con comités, de que el Consejo toma con una mano lo que da con la otra, limitando el papel de la Comisión al de un órgano de estudio de soluciones que pueden ser reversibles (90).

Existen algunos casos, excepcionales, de procedimientos muy similares a los de los comités de reglamentación, pero que introducen una variación en su última etapa. Se pueden mencionar los casos del Comité veterinario permanente, el más antiguo, y el del Comité permanente de los alimentos de los animales (91).

Según estos procedimientos, si en el plazo de tres meses, o de quince días si el caso es más urgente, el Consejo no ha adoptado la propuesta, la Comisión la podrá adoptar y poner en aplicación, salvo que el Consejo se haya pronunciado contra dichas medidas, por mayoría de los miembros que lo componen. Esto da una tercera posibilidad al Consejo, aparte de adoptar la propuesta o un acto distinto, que es la de bloquear la adopción por un procedimiento más sencillo que el previsto para las otras posibilidades. Esto permite al Consejo mantener el control en el supuesto de que no consiga una mayoría suficiente para adoptar la propuesta o tomar una decisión distinta.

Estos procedimientos han producido una contestación más fuerte que los procedimientos anteriores (92). Sin embargo, el Tribunal ha considerado legal el procedimiento, ya que la decisión queda siempre en manos de una institución comunitaria y, además, en caso de que se produjese un bloqueo por parte del Consejo, la Comisión podría volver a iniciar el procedimiento (93). Lo cierto es que si se inicia de nuevo el procedimiento, la Comisión se ve obligada a modificar su primera propuesta para hacerla aceptable por la mayoría de los miembros del Consejo; si aquélla quisiese mantener el contenido de su primera propuesta, nada impide a éste volver a bloquear la decisión sobre las medidas proyectadas.

La práctica demuestra que los procedimientos con comités de reglamentación no presentan diferencias sustanciales con los comités de gestión, en cuanto a sus resultados. Los dictámenes favorables son mucho más frecuentes que los desfavorables y que

los casos de ausencia de dictamen (94).

Existen, por último, ciertos procedimientos inspirados en aquéllos previstos en algunas disposiciones del TCEE, como es el caso de los que establecen los artículos 73 y 108. Se trata, en líneas generales, de procedimientos que responden a situaciones imprevistas que harían imposible la aplicación de un reglamento por parte de los Estados Miembros. Son cláusulas de salvaguardia destinadas, normalmente, a atender a las consecuencias de flujos de importación que tengan por efecto provocar desequilibrios notables en un sector determinado. Constituyen procedimientos de urgencia para situaciones que requieren soluciones lo más rápidamente posible y que tienen, por lo general, un carácter provisional, en función de la duración de la situación que los genera. Las cuestiones a las que se aplican son diversas y las modalidades de estos procedimientos varían de un caso a otro (95).

Los reglamentos del Consejo que prevén estos procedimientos dan autoridad a la Comisión para intervenir, adoptando las medidas necesarias, ya sea a iniciativa de un Estado Miembro, bien a iniciativa de la propia Comisión. La ausencia de obligación, para ésta, de consultar a un comité constituye un elemento común en todos estos procedimientos. La intervención del Consejo se produciría en el caso de que algún Estado Miembro apelase a esta institución, por sentirse insatisfecho o perjudicado por las medidas de salvaguardia adoptadas por la Comisión.

II. El Acta Única y la Decisión de 1987.

Han sido múltiples las ocasiones en que se ha insistido en la necesidad de que la ejecución fuese un poder general de la Comisión. En la perspectiva de la reforma de los Tratados, que constituye la línea básica de actuación de las instituciones en los primeros años de la década de los ochenta, el Comité Dooge, en su informe dirigido al Consejo Europeo de Bruselas, de marzo de 1985, insistía en la necesidad de recurrir "a una mayor delegación de competencias de ejecución, en el marco de las políticas comunitarias", en favor de la Comisión (punto III, B).

Aunque la práctica había demostrado la existencia de un recurso muy frecuente a estas delegaciones, las mismas constituían una facultad para el Consejo y no una obligación. En el Consejo Europeo de Milán, los días 28 y 29 de junio de 1985, la Comisión propuso que se le atribuyesen poderes de ejecución reforzados, ejercidos con la asistencia de un comité consultivo. Sin embargo, en las conclusiones del Consejo Europeo sólo se recoge la necesidad de adaptaciones institucionales en lo relativo al poder de ejecución de la Comisión (96), fórmula suficientemente imprecisa para no prejuzgar los resultados de la Conferencia Intergubernamental, que se iniciaría en septiembre del mismo año.

En las primeras propuestas planteadas por la Comisión, al inicio de la Conferencia, ésta indicaba que "la atribución de competencias de gestión a la Comisión debe ser la regla", pudiendo el Consejo derogarla de forma excepcional. Las

modalidades deberían limitarse a la obligación de consultar a dos o tres tipos de comités, sin que el Consejo se reservase, de una forma más o menos velada, la decisión (97).

Con la entrada en vigor del Acta Única, el texto del artículo 145 resultó completado por el siguiente párrafo: el Consejo "atribuirá a la Comisión, en los actos que el Consejo adopte, las competencias de ejecución de las normas que establezca. El Consejo podrá someter el ejercicio de estas competencias a determinadas condiciones. El Consejo podrá, asimismo, reservarse, en casos específicos, el ejercicio directo de las competencias de ejecución. Las condiciones anteriormente mencionadas deberán ser conformes a los principios y normas que el Consejo hubiese establecido previamente por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previo dictamen del Parlamento Europeo".

Lo primero que llama la atención es el hecho de recurrir a una modificación del artículo 145 y no del 155. Como señala Pierre Pescatore, "cette disposition laisse tout d'abord perplexe l'observateur puisqu'elle fait double emploi avec le dernier tiret de l'article 155" (98). Aunque se puede afirmar que la delegación de competencias de ejecución a la Comisión constituye, desde el Acta Única, una obligación general del Consejo, éste sigue siendo el titular de las mismas, como lo afirma el uso del artículo 145, para introducir la modificación. Además, a diferencia del artículo 155, muy simple, el artículo 145 establece una serie de limitaciones. En primer lugar, el Consejo puede reservarse el ejercicio de esas competencias. A falta de

mayor precisión, esta reserva está sometida al criterio del Consejo, con lo cual el progreso es más teórico que real. El hecho de que el Consejo justifique o motive los casos en que se reserva el ejercicio de esas competencias (99), no altera, en lo sustancial, esta opinión. Prueba de ello es que la Comisión ha podido constatar la evolución poco favorable de la actitud del Consejo, en relación con esta cuestión (100).

Otro límite, ya existente con anterioridad, que recoge el nuevo artículo 145, es la posibilidad de someter el ejercicio de las competencias a ciertas condiciones o modalidades. Si se tiene en cuenta que uno de los objetivos de la reforma institucional, en este aspecto, era racionalizar el recurso a los procedimientos con comités, de forma que se pudiese fin a la multiplicación desordenada de éstos, la mención de la última línea del nuevo párrafo suponía la necesidad de regular en un acto específico esas modalidades.

Como afirma, acertadamente, el Profesor Gutiérrez Espada, es en el desarrollo de esa necesaria decisión que debía adoptar el Consejo, por unanimidad, y "tras un análisis de las modalidades y control de las competencias de ejecución de la Comisión que en ella se estipulen, en donde debemos buscar respuesta a si ha habido, como es frecuente leer, o no un reforzamiento del poder ejecutivo de la Comisión" (101).

Con este objetivo, la Comisión presentó una propuesta de reglamento al Consejo, en la que se proponía reducir a tres los tipos de Comités y los procedimientos: consultivos, de gestión y de reglamentación, eliminando entre estos últimos los que

tenían un carácter particular, como el Comité veterinario permanente (102). El Parlamento, cuya consulta era preceptiva, propuso varias enmiendas que tenían un doble objetivo: reforzar el papel ejecutivo de la Comisión, suprimiendo los comités de reglamentación, reformando los procedimientos existentes y garantizando que las competencias de la Comisión en materia presupuestaria no resultasen afectadas; dar al Parlamento cierta participación en el ejercicio de tales competencias, mediante la comunicación a él de cualquier propuesta dirigida a esos comités, la consulta en el caso de que el Consejo fuese a tomar una decisión y la información de las actividades de los comités, por parte de la Comisión, cuando el Parlamento lo solicitase (103).

El texto definitivo, aprobado por el Consejo, adoptó la forma de una Decisión y supuso un serio revés a las aspiraciones de la Comisión y del Parlamento. Del conjunto del texto se pueden extraer dos elementos cuya valoración es negativa: la Decisión no precisa en qué casos había que utilizar cada procedimiento, con lo que deja al Consejo un importante margen de discrecionalidad; los procedimientos recogidos en la Decisión no difieren, sustancialmente, de los ya existentes.

En síntesis, los procedimientos que recoge la Decisión de 1987 (104), son los siguientes: 1) procedimiento de comité consultivo, con la posibilidad de que el comité pueda adoptar un dictamen por votación; 2) procedimiento de comité de gestión, que supone dos variantes si el dictamen del comité no es conforme; una variante, (A), no se aparta del procedimiento ya existente, la otra, (B), nueva, implica un aplazamiento en la aplicación de

las medidas hasta que el Consejo haya adoptado una decisión, dentro de un plazo de tres meses; 3) procedimientos de comités de reglamentación, que implican dos variantes: la primera, (A), era la habitual, con anterioridad al Acta Única; la segunda, (B), recoge una modalidad que tenía carácter excepcional (por ejemplo, la del Comité veterinario permanente) y que supone la posibilidad de que el Consejo bloquee la decisión de la Comisión y la aplicación de las medidas previstas, por mayoría simple; 4) procedimiento de medidas de salvaguardia, sin comité, cuyas modalidades se reducen a dos, en la Decisión, que se diferencian en el valor que tenga la ausencia de decisión del Consejo, una vez que un Estado Miembro le ha sometido la decisión de la Comisión; en la primera variante, la falta de decisión no impide la aplicación de las medidas adoptadas por la Comisión, mientras que en la segunda, la falta de decisión, en el plazo fijado, supone la derogación de la decisión adoptada por la Comisión.

En la Declaración aneja al Acta Única, relativa a las competencias de ejecución de la Comisión, la Conferencia invitaba al Consejo a reservar un papel preponderante al procedimiento del Comité consultivo, en relación con el artículo 100, A del Tratado. La cuestión radicaba en determinar si el apartado 4 de este artículo sería aplicable a las medidas de ejecución que la Comisión podría adoptar. Una mayoría de Estados consideraban que, tratándose de medidas de la Comisión, adoptadas con base en un acto del Consejo, no estarían sometidas al "derecho de veto" que recoge el apartado 4. Una minoría de Estados (Dinamarca, Irlanda, Reino Unido y la República Federal de Alemania) eran de la

opinión contraria. La solución adoptada en la declaración 3ª, aneja a la Decisión, es una solución de compromiso, en virtud de la cual ésta no prejuzgará la aplicabilidad del artículo 100,A y, especialmente, de su apartado 4. Al mismo tiempo, cualquier Estado podrá exigir que toda materia relacionada con el citado artículo sea examinada por el Consejo, de acuerdo con las reglas de procedimiento fijadas en la Decisión.

En este aspecto, es acertada la valoración que hace Mattera, que afirma que "le législateur rend hommage à l'ambiguïté" y, más adelante, "étrange solution qui conjugue le paradoxe à l'hypocrisie: d'une part l'on s'érige contre le poids jurisprudentiel envahissant de 'l'Europe des juges' et l'intégrisme des 'ayatollahs' qui l'appliquent, de l'autre l'on y fait appel en exigeant que l'interprétation rectifie les imperfections, résolve les contradictions, comble les lacunes et élimine ainsi la frontière qui sépare la création du droit de son interprétation" (105). La ambigüedad de la declaración, en relación con la aplicación de la Decisión al ámbito del artículo 100,A,4, supone la previsible aparición de problemas, que sólo la interpretación jurisprudencial podrá resolver. Quizá, en previsión de estas dificultades, la última línea de ese apartado establece la posibilidad de que la Comisión o cualquier Estado Miembro puedan recurrir ante el Tribunal.

Aunque la redacción del nuevo artículo 145 TCEE pueda llevar a pensar que las competencias de ejecución de la Comisión resultan confirmadas, precisadas y ampliadas, la Decisión de 1987 desmiente esta apreciación. A la vista de ésta, resultan más

acertadas las dudas que planteaba Pierre Pescatore, cuando afirmaba que es difícil decir si todas las especificaciones que introduce el artículo 145 deberían servir para extender os poderes de la Comisión o, al contrario, para poner en cuestión el "modus vivendi", que se había desarrollado sobre la base del artículo 155 (106). Los procedimientos que recoge la Decisión de 1987 indican que el Consejo retiene y controla las competencias de ejecución de la Comisión. Además, el que el ejercicio de estas competencias esté sometido a modalidades que el Consejo elige, para cada caso, nos obliga a rechazar la idea de que estamos ante un poder de carácter general y automático de la Comisión (107).

Como ha señalado Blumann, el Consejo ha demostrado su falta de coraje o su falta de interés para dar un paso decisivo y renunciar a algunos procedimientos que, siendo protectores para los Estados, pueden provocar la parálisis del sistema comunitario. Crítica acertada, a pesar del interés que, según este autor, tiene la enmienda del artículo 145, que permite convertir las delegaciones en la regla y las reservas en la excepción (108).

La práctica demuestra que el Consejo se ha manifestado muy reticente a la hora de elegir aquellas modalidades que no le permiten tener la última decisión sobre las medidas a tomar. A título indicativo, la Comisión ha señalado que en el ámbito del artículo 100, A el Consejo sólo utilizó nueve veces el procedimiento del comité consultivo, frente a las veinte veces en que fue propuesto por la Comisión. Del total de las propuestas relativas al mercado interior, el Consejo sólo utilizó tal

procedimiento doce veces, frente a las treinta y ocho que había propuesto la Comisión, hasta finales de 1990 (109).

Varias conclusiones se pueden extraer de lo dicho hasta aquí: 1) la elección del artículo 145 frente al 155 indica que los Estados han preferido que el Consejo confiriese los poderes de ejecución a la Comisión, caso por caso, evitando fundamentar un poder de ejecución general y autónomo (110); 2) el Consejo dispone de una gran facilidad para recuperar la competencia atribuida, cuyo resultado puede ser, incluso, el de constatar su propia incapacidad para ejercerla (111); 3) las modalidades y variantes recogidas en la Decisión de 1987 complican en exceso el ejercicio de estas competencias, conferidas a la Comisión, consiguiendo el resultado contrario al que se buscaba, de simplificar la actividad ejecutiva.

El recurso de anulación que presentó el Parlamento contra el Consejo, ante el Tribunal de Justicia, con relación a la Decisión del 87, no dió lugar a una consideración de éste sobre los elementos discutibles de la Decisión, ya que no entró en las cuestiones de fondo. Ante la introducción, por el Consejo, de una excepción de inadmisibilidad, alegando la incapacidad del Parlamento para incoar el recurso del artículo 173 TCEE, el Tribunal se vió obligado a considerar la cuestión de la legitimación activa del Parlamento, en lugar de entrar en el fondo del asunto (112).

No parece posible que el Tribunal trate la cuestión de la legalidad de la Decisión. Es más probable que los problemas relacionados con las competencias de ejecución de la Comisión se

centren en la cuestión de la base jurídica de los actos del Consejo que confieren tales competencias (constante problema desde la aparición de los primeros procedimientos con comités) o en el uso que haga éste de las posibilidades que plantean las diversas modalidades y procedimientos.

La cuestión de la elección de la base jurídica del acto, por el cual el Consejo delega en la Comisión, es importante, ya que puede determinar la regla de votación a utilizar por el Consejo al adoptar tal acto. A la vista de la existencia de una minoría de Estados poco deseosos de conceder a la Comisión un margen de maniobra amplio en el ejercicio de esas competencias, el uso de una regla u otra de votación puede determinar la elección de la modalidad y de la variante.

III. Ejecución e iniciativa. El papel de la Comisión.

El equilibrio institucional, tal como es entendido por el Tribunal de Justicia y como ha sido expresado por éste en su sentencia de 22 de mayo de 1990, (asunto 70/88, Parlamento contra Consejo, conocido como asunto Chernobyl), implica que los Tratados asignaron a cada institución una serie de funciones que constituirían los elementos por medio de los cuales identificar su papel en el conjunto institucional (ver los puntos 20 a 25 de la citada sentencia).

Cada una de las instituciones está llamada a desempeñar tareas distintas, que implican poderes distintas. Esas funciones y ese papel son la consecuencia natural de los distintos

principios que encarnan. Si el Consejo representa la legitimidad interestatal, la Comisión representa un principio estrictamente comunitario, que se puede calificar como supranacional. La autonomía que disfruta en cuanto a su organización y funcionamiento, así como la independencia con la que ejerce sus funciones corresponden claramente a ese principio. En síntesis, la Comisión asegura la representación autónoma del interés común, constituyendo, en este sentido, una de las principales novedades de las Comunidades Europeas en el terreno institucional.

El Tratado firmado en febrero, en Maastrich, introduce escasas novedades con relación a la Comisión. En lo relativo a sus funciones y poderes, no contiene ninguna variación. Sin embargo, se ha introducido, en el procedimiento de elección del Presidente y de los miembros, alguna novedad destacable. En primer lugar, la designación del Presidente requiere la consulta previa, por parte de los Gobiernos, al Parlamento Europeo. Los Gobiernos designarán a los demás miembros, en consulta con el Presidente ya designado. El conjunto del Colegio, en segundo lugar, se someterá al voto de aprobación del Parlamento. Sólo una vez obtenida la aprobación de éste, los Gobiernos podrán nombrar al Presidente y a los demás miembros, previamente designados.

La participación del Parlamento se ha basado en la necesidad de una mayor democratización de las instituciones y, en este caso, en la necesidad de adecuar la existencia del control político que el Parlamento puede ejercer sobre la Comisión, con una participación de aquél en la elección de ésta. Esta participación da sentido a la posibilidad de la moción de censura

que el Parlamento puede plantear a la Comisión. Ambas cuestiones aparecen asociadas y ésto explica por qué, como señala el Profesor Medina Ortega, "le Parlement n'a jamais exercé ce pouvoir: d'abord, parce qu'il est assez difficile de rassembler une majorité de deux tiers, mais également parce qu'il est assez dérisoire de l'exercer si, par ailleurs, il n'a pas son mot à dire en ce qui concerne la nomination de nouveaux commissaires" (113).

La autoridad de la Comisión aparece reforzada por el voto de aprobación del Parlamento y su legitimidad supranacional adquiere una nueva faceta que le incorpora una base más democrática. En cuanto a su composición, la Comisión dejará de depender en exclusiva de los Gobiernos, para depender conjuntamente de éstos y del Parlamento. Esto, sin duda, no afecta de forma negativa a su autonomía organizativa y a su independencia en el ejercicio de sus funciones.

Por otra parte, el deseo, expresado desde distintos sectores comunitarios, de reducir el número de miembros de la Comisión, limitando su composición a un comisario por Estado Miembro, no se ha visto satisfecho. No obstante, se ha dejado la puerta abierta a una próxima modificación, como han hecho constar los participantes en la Conferencia Intergubernamental, en una Declaración aneja al Tratado, en la que se afirma que la "Conferencia conviene en que los Estados Miembros estudiaran las cuestiones relativas al número de miembros de la Comisión y al número de diputados al Parlamento Europeo a más tardar a finales de 1992...". A pesar de la mención a la Comisión, esta

Declaración parece más destinada a ampliar el número de parlamentarios, con vistas a ajustar las dimensiones del Parlamento a una Comunidad ampliada.

La Comisión participa en el desarrollo de la actividad comunitaria a todos los niveles: en la creación del derecho comunitario derivado, por medio de su poder de iniciativa y, en algunos casos, de su poder de decisión; en la aplicación de este derecho, en el ámbito comunitario, por medio de la actividad ejecutiva que puede implicar tanto tareas de puesta en función de medidas adoptadas como la propia adopción de actos destinados a precisar y desarrollar normas comunitarias de alcance general. La Comisión tiene, además, competencias de control y, en algunas ocasiones, de sanción, con relación a la aplicación del derecho comunitario en los Estados Miembros, y puede actuar, por último, en representación de la Comunidad.

Las Comunidades fueron constituidas como un conjunto en proceso de construcción. En este sentido, las Comunidades disponían de los medios necesarios para extender sus actividades más allá de los períodos transitorios. El dinamismo característico de esta construcción no sólo se desarrollaba en el terreno de la ampliación y profundización de sus actividades, sino, también, en el de las relaciones entre sus instituciones y órganos.

La evolución de las relaciones institucionales se ha desarrollado, en buena medida, en un sentido contrario al que sería lógico en una organización como la Comunidad. La importancia del órgano que representa el principio interestatal

ha crecido, de manera constante, en perjuicio del órgano genuinamente comunitario. La responsabilidad, de manera esencial, recae en los propios Estados Miembros.

Este declive de la Comisión se aprecia en particular en sus actividades de iniciativa y ejecución, más sustanciales que las de control y representación. Aquéllas permiten a la Comisión jugar el papel de motor de la construcción, siendo, además, la única institución que tiene las características y la organización adecuadas para desempeñarlas. Esta vocación especial, en estos dos terrenos, es reconocida de forma amplia por los Tratados.

En el ámbito de la iniciativa, la Comisión ha visto su papel depreciado por diversos factores: la tendencia a convertir las consultas con las Administraciones nacionales y con los representantes permanentes en un proceso de prenegociación, desnaturalizando el carácter de las propuestas; la generalización del uso de la unanimidad en el Consejo y el abuso de la "cláusula de los intereses muy importantes", que hacían tan difícil, o más, adoptar una propuesta que modificarla; la aparición del Consejo Europeo y su intervención "indirecta" en la actividad comunitaria.

En el terreno de la ejecución, las posibilidades que introducía el artículo 155 sólo fueron aprovechadas en parte. Con el paso del tiempo, se hizo más evidente que los Estados Miembros no estaban dispuestos a dar un "cheque en blanco" a la Comisión. De hecho, a medida que nos alejamos del núcleo de las políticas más desarrolladas, las delegaciones del Consejo a la Comisión eran más limitadas y con unas condiciones más estrictas. Esto

demuestra o bien la falta de voluntad política de los Estados Miembros o bien su desconfianza hacia la Comisión, que no podía ni debía actuar en defensa de los intereses nacionales particulares. Así, la actividad ejecutiva se limitaba, cada vez más, al ámbito de las políticas ya establecidas, a pesar de que se abrían nuevos sectores de actividad a la Comunidad.

El Acta Única no ha servido para solucionar estos problemas. En el terreno de la actividad de iniciativa de la Comisión, el nuevo procedimiento de cooperación ha servido para frenar e invertir la tendencia al deterioro que era evidente, pero está limitado a algunas cuestiones específicas (artículo 6 del Acta) y no atiende a aquellos factores que no dependen de un procedimiento formal como es la intervención del Consejo Europeo o el valor que se le dé a las consultas. Aparte de los artículos para los que se prevé el procedimiento, la evolución sigue dependiendo, esencialmente, de la actitud de los Estados Miembros y del Consejo.

El Tratado de la Unión Europea no varía los aspectos formales del poder de iniciativa de la Comisión si exceptuamos la posibilidad que se da al Parlamento de instar a la Comisión a emitir una propuesta (artículo 138,B) que antes era únicamente una posibilidad del Consejo. El nuevo procedimiento de codecisión del artículo 189 B reconoce a la Comisión como única institución que tiene la iniciativa en el desarrollo del procedimiento. Más incidencia tiene, sobre la iniciativa de la Comisión la ampliación de los supuestos en los que el Consejo tiene que votar por mayoría cualificada. En este sentido, el nuevo procedimiento,

que implica la mayoría cualificada en gran parte de los casos, tiene unos efectos equivalentes a los del procedimiento de cooperación, en lo que se refiere a la iniciativa de la Comisión.

En el terreno de la actividad ejecutiva de la Comisión, el Acta Única y la Decisión de 1987 no sólo no constituye un avance, sino que supone un retroceso ya que, para el resultado obtenido era innecesaria una modificación de los Tratados, en particular, si se piensa que los procedimientos existentes habían demostrado su funcionamiento satisfactorio. Por otro lado, en el Tratado de Maastrich no se hace ninguna mención a la cuestión de las tareas ejecutivas de la Comisión, con carácter general. En este sentido, se puede considerar una ocasión perdida para atribuir a la Comisión una competencia general en este terreno. A falta de modificación, siguen siendo plenamente operativos el artículo 145, tal como fue modificado por el Acta Única y la Decisión de 1987.

Utilizando una imagen marina, la "marea interestatal", que "sumergió" a la Comisión desde 1965 no ha bajado completamente. En otros términos, la reforma institucional sigue siendo una cuestión pendiente para las Comunidades, no sólo desde el punto de vista de la Comisión. Esta reforma no es únicamente una cuestión de reglas, sino, también, de actitudes y comportamientos. Si no se entiende así, la reforma en curso destinada a establecer las bases de una futura Unión Política está llamada al fracaso.

Pueden servirnos, aquí, las palabras empleadas por Pierre Pescatore, para hacer una valoración final del Acta Única que,

aunque extrema en su carácter alarmista, puede servir como contraste y como elemento de juicio con relación a la reforma de la Comunidad: "Lorsqu'on essaie de faire ainsi le bilan des progrès apportés par l'acte européen et des dangers de désintégration qu'il recèle, on mesure l'énormité de l'imprudence commise par tous, gouvernements et Parlement européen, qui ont lancé cette oeuvre de réforme à une époque où manifestement plusieurs Etats membres n'ont qu'un objectif, qui est de remettre en cause les engagements contractés par leur adhésion à la Communauté européenne" (114).

NOTAS AL CAPÍTULO II

(1) Ver, entre otros: Noël, E. y Amphoux, J., "Les Commissions", en *Les Nouvelles. Droit des Communautés Européennes*, Bruselas, 1969, nº 607, p. 219; Constantinesco, V., *Compétences et pouvoirs dans les Communautés Européennes*, París, 1974, p. 313.

(2) Amphoux, J., *Le Droit de la Communauté Economique Européen*, volumen 9, análisis del artículo 155, Bruselas, 1979, p. 161.

(3) En este sentido, se pueden consultar: Isaac, G., *Manual de Derecho Comunitario General*, Barcelona, 1991, p. 126; Joliet, R., *Le Droit institutionnelle des Communautés Européennes*, Lieja, 1983, p. 171.

(4) El artículo 235 permite la atribución de competencias subsidiarias a las Comunidades y a sus instituciones. Este artículo, junto con el reconocimiento de la teoría de los poderes implícitos, en el ámbito comunitario, constituyen las dos vías por las que ampliar las competencias comunitarias más allá de las competencias específicamente transferidas por los Tratados, sin revisión de los mismos.

(5) Como afirma M.-F. Labouz, la Comisión es un órgano polivalente. *Le Système Communautaire Européen*, París, 1986, p.129.

(6) Boulouis, J., *Droit Institutionnel des Communautés Européennes*, París, 1991, p. 126.

(7) El Profesor Gutiérrez Espada distingue poder normativo propio o directo del poder normativo indirecto, derivando el primero de los Tratados y el segundo de una delegación del Consejo a la Comisión. *El Sistema Institucional de las Comunidades Europeas*, Madrid, 1991, pp. 46 a 49. En ambos casos, el resultado puede ser la adopción de un acto de derecho derivado, ya sea primario o secundario.

(8) Se trata de los artículos: 217 TCEE y 190 TCEEA (régimen lingüístico de las instituciones); 29 TCECA, 154 TCEE y 123 TCEEA (sueldos, dietas y pensiones de comisarios, jueces, abogados generales y secretario del Tribunal); 126,1 TCEEA y 157,1 TCEE (modificación del número de miembros de la Comisión); 108 TCEEA y 138 TCEE (disposiciones para la elección de la Asamblea por sufragio universal directo).

(9) Mattera, A., *Le Marché Unique Européen, ses règles, son fonctionnement*, París, 1988, p. 165.

(10) Como señala C. Gutiérrez Espada, obra citada, pp. 53 y 54. Esta tendencia ha sido reconocida ampliamente por la doctrina, constituyendo uno de los aspectos principales del debilitamiento de los elementos supranacionales frente a los interestatales, en

el ámbito comunitario.

(11) Son muchos los factores que han impulsado a la economía mundial en ese sentido proteccionista y nacionalista. La crisis de las materias primas y, en especial, del petróleo, con su incidencia sobre los precios, constituye uno de los elementos clave. Los periodos de recesión originados o acentuados por este fenómeno explican, en buena medida, la tendencia al proteccionismo. Aunque se trata de una tendencia desarrollada a nivel mundial, los Estados de la Comunidad no se han salvado de ella. Hay que tener en cuenta que la Comunidad es deficitaria en materias primas y, en especial, en productos energéticos, lo que la hace más dependiente del exterior y más sensible en esas situaciones de crisis. Por otro lado, el aumento del número de Estados Miembros ha acentuado ese problema de dependencia energética, al tiempo que dificultaba la coordinación de las políticas económicas de los mismos, en ese terreno.

(12) La Profesora Labouz asocia la decadencia de la Comisión a estos factores internos, tanto como a los externos. Uno de los elementos esenciales, según esta autora, es el excesivo número de miembros de la Comisión, 17 en la actualidad, que hace dudar de la colegialidad de la institución y de que esta pueda expresarse con una sola voz. En este sentido ya se manifestaban el Comité de los Tres y el Comité Dooge en los informes elaborados por ellos en 1979 y en 1984-1985, respectivamente. *Le Système...*, obra citada, pp. 130 y ss.

(13) Según el esquema desarrollado por Constantinesco, L.-J., *Das Recht der Europäischen Gemeinschaft, I, Das institutionnelle Recht*, Baden-Baden, 1977, pp. 521 y ss.

(14) *Le Système...*, obra citada, p. 132.

(15) El texto del compromiso de Luxemburgo puede encontrarse en: *Bulletin CE*, 3/1966, pp. 8 y ss.; también en el volumen 9 de la obra dirigida por Mégret, J., *Le Droit de la CEE*, citada, pp. 46 y 47 de los anexos.

(16) *El Sistema...*, ya citada, p. 55.

(17) En el artículo 18 del TCECA se habla de productores (empresarios), trabajadores, consumidores y comerciantes. En los artículos 193 TCEE y 165 TCEEA se habla de representantes de los sectores de la vida económica y social, precisando, el primero, que se trata de productores, agricultores, transportistas, trabajadores, comerciantes y artesanos, profesiones liberales y de interés general.

(18) Los supuestos en los que la consulta al C.C. CECA es preceptiva, son los de los artículos: 53,a y b; 52,2; 56,1,a; 58,1 y 3; 59,1,5 y 6; 60,1 y 2,a y b; 16; 62; 67,2 y 3; 68,2 y 3 y 95.

(19) Se trata de los artículos: 9,1; 31; 32; 40; 41,2; 96 y 98.

(20) Ya en 1956, la delegación holandesa había sugerido que el órgano consultivo de representación de los grupos económicos y sociales disfrutase de una capacidad de iniciativa. Cuando se va a elaborar el primer reglamento interno del CES, se insiste en la conveniencia de darle tal facultad. En la revisión del Reglamento, en 1968, un intento en el mismo sentido fracasó. En 1972 se produce un cambio sustancial al invitar, los Jefes de Gobierno reunidos en París, los días 19 a 21 de octubre, a las instituciones a reconocer el derecho del CES para "aconsejar por propia iniciativa sobre todas las cuestiones que afectasen a la Comunidad". El nuevo Reglamento, que introducía este derecho, fue aprobado en su integridad por el Consejo, el 13 de junio de 1974. C.E.S., The right of initiative of the Economic and Social Committee, 1977.

(21) Meynaud, J. y Sidjanski, D., "L'action des groupes de pression", en *La Décision dans les C.E.E.*, Bruselas, 1969, p. 134. De los mismos autores, *La Europa de los negocios. Estructura y función de los grupos*, Barcelona, 1968, pp. 267 y ss. También, Kirchner, E.J., "Interest Group Behavior at the Community Level", en *Contemporary Perspectives on EC Integration: Attitudes, Nongovernmental Behavior and Collective Decision Making*, Londres, 1980, pp. 110 y 111.

(22) Amphoux, Dewost, Louis y Vergés, comentario al vol. 9 de *Le Droit...*, ya citada, p. 345.

(23) Pau Pedrón, A., *El proceso formativo del Derecho Comunitario Derivado*, Madrid, 1988, p. 30.

(24) González Sánchez, E., "El procedimiento decisorio en la CEE", *D.A.*, 1983, nº 199, p. 585.

(25) Feld, W.J., "Two-tier Policy Making in the EC: the Common Agricultural Policy", en *Contemporary...*, citada, pp. 135 y 136.

(26) La Confederación Europea de Sindicatos, establecida en 1973, está compuesta por más de 30 organizaciones sindicales de distintos países europeos, comunitarios y no comunitarios. La Unión de Industrias de la Comunidad Europea, establecida en 1958, agrupa a más de 25 organizaciones empresariales de Estados Miembros y no Miembros. Ambas organizaciones participan en comités consultivos que asesoran a la Comisión, en el Consejo de Administración del Centro Europeo para el desarrollo de la Formación Profesional y en la Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, además de múltiples contactos informales que establecen con la Comisión.

El Centro Europeo de la Empresa Pública agrupa a más de un centenar de empresas públicas de los Estados Miembros y fue constituido en 1965. La Oficina Europea de Uniones de Consumidores, creada en 1973, ejerce su influencia a través de

los contactos regulares con los servicios de la Comisión y, en especial, a través del Comité Consultivo de Consumidores, creado por la Decisión de la Comisión 73/306/CEE, de 25 de septiembre de 1972. JOCE, L 283, 10 de octubre de 1973, p. 18.

(27) Pau Pedrón, A., obra citada, p. 36.

(28) Bulletin CE, 11/1985, punto 2.5.15.

(29) Resolución del CES sobre la Unión Política, de 20 de noviembre de 1990. Esta resolución fue motivada, en gran parte, por el deseo del CES de mostrar su satisfacción por los resultados de la tercera conferencia interinstitucional, celebrada el 23 de octubre, en la cual los Presidentes de la Comisión y del Consejo señalaron la importancia del papel consultivo del Comité y su intención de inscribir esta cuestión en el orden del día de la Conferencia Intergubernamental, destinada a preparar la reforma de los Tratados. Bulletin CE, 11-1990, pp. 12 y 13.

(30) Entre los factores que inciden en esta pérdida de colegialidad, se pueden citar: el excesivo número de miembros, la división del trabajo colegial y la devolución de "carteras". Con relación a estas cuestiones, se puede consultar: Labouz, M.-F., *Le Système...*, citada, pp. 130 y 131; van Miert, K., "La répartition des portefeuilles au sein de la Commission et le problème de la collégialité", en *Mélanges Dehousse*, pp. 175 y ss.

(31) El procedimiento de la delegación, según el cual la Comisión puede habilitar a uno de sus miembros a tomar en su nombre y bajo su control medidas de gestión y administración claramente definidas, ha sido confirmado en su legalidad por el Tribunal de Justicia (asunto 5/85, *Akzo Chemie*, sentencia de 23 de septiembre de 1986, Rec. 1986, p. 2067). Sin embargo, no se puede considerar una auténtica delegación de poderes por varias razones: 1) el acto de delegación debe ser expreso y relativo a materias determinadas y de naturaleza ejecutiva o administrativa; 2) los acuerdos adoptados en virtud de una delegación, se adoptan en nombre de la Comisión, que será la única responsable; 3) la Comisión controla el ejercicio de la delegación, pudiendo dar instrucciones al miembro o funcionario habilitado o reclamar, en cualquier momento, el tema para sí misma; 4) la persona autorizada a estos efectos debe rendir cuentas de su actuación, informando a la Comisión acerca del modo en que ha desempeñado la delegación que le fue confiada. Ver, con relación a esto: Gutiérrez Espada, C., *El Sistema...*, ya citada, pp. 42 y 43; Boulouis, J., *Droit...*, citada, p. 75.

(32) El informe provisional y el definitivo pueden encontrarse en los Bulletin CE, 11/1984 y 3/1985, respectivamente. Los dos aparecen, también, en los anexos de la obra de Aldecoa Luzárraga, F., *La Unión Europea y la reforma de la Comunidad Europea*, Madrid, 1985, pp. 171 a 184.

(33) En este sentido se expresa la reserva del Sr. Jurgen Ruhfus, representante de Canciller Helmut Kohl, al informe definitivo del Comité Dooge, en este punto. Según esta reserva, el equilibrio interno en la Comisión que, en la práctica, es un equilibrio entre los Estados en el seno de la Comisión, "ha dado prueba de sus aptitudes desde la fundación de la Comunidad".

(34) En este sentido se expresaba Raymond Barre, antiguo comisario, en una conferencia citada por la Profesora Labouz. Obra citada,, p. 131.

(35) Ver, por ejemplo, el Dictamen de la Comisión sobre la Unión Política, de 21 de octubre de 1990, COM (90) 600 final. R.A.C.E., enero 1991, nº 1, pp. 20 a 24, en especial, p. 20.

(36) Friedrich, Europa: el surgimiento de una nación, Madrid, 1973, p. 113.

(37) En la reunión de Londres, de 30 de junio de 1977, el Consejo Europeo elaboró un documento sobre su propio funcionamiento y organización. Es una suerte de "reglamento interno" donde se recoge, también, la participación de la Comisión en sus trabajos. Bulletin CE, 6/1977, pp. 91 y ss.

(38) El "Libro Blanco" apareció publicado en la serie "Documentos", COM (85) 310. Ver, también, el Bulletin CE, 6/1985, puntos 1.3.1 a 1.3.9, pp. 18 a 21.

(39) Manual..., obra citada, p. 78.

(40) Acerca de la posición institucional de la Comisión, después del Acta Única, tiene especial interés la obra dirigida por Louis, J.-V. y Waelbroeck, D., La Commission au coeur du Système Institutionnel des Communautés Européennes, I.E.E. U.L.B., Bruselas, 1989.

(41) Opinión expresada en la Jornada de Estudios sobre el Acta Única Europea, celebrada el 1 de marzo de 1986, en la Universidad Libre de Bruselas-Instituto de Estudios Europeos. Bruselas 1986, p. 21.

(42) Mattera, A., Le Marché ..., ya citada, p. 165.

(43) De hecho, la Comisión realiza, cada cierto tiempo, una tarea de "limpieza", retirando aquellas propuestas sobre las cuales el Consejo no decidió y que han resultado superadas por el transcurso del tiempo. Existe una desfase reconocido entre el ritmo de trabajo de la Comisión, en cuanto a la presentación de propuestas, y el del Consejo, en cuanto a la adopción de decisiones. Este desfase se puede apreciar consultando las cifras que aparecen, anualmente, en los Informes Generales de la Comisión.

(44) La retirada de la propuesta no supone, en sí, la existencia de inactividad por parte de la Comisión. Sin embargo, si una vez que la Comisión retira su propuesta el Consejo le insta a emitir una nueva propuesta y la Comisión no lo hace, sería posible plantear un recurso por inactividad. Como señala Guy Isaac, este recurso está abierto, incluso, contra la inactividad en formular propuestas. En el caso de que el Consejo adoptase un acto sin la propuesta de la Comisión, cuando ésta es preceptiva, sería posible plantear contra el Consejo un recurso de anulación por vicio sustancial de forma. El Consejo estaría violando la obligación de motivar el acto. Manual..., ya citada, pp. 248 y 261.

(45) Obra citada, p. 167.

(46) Como señala F. Herman, en la Jornada de Estudios mencionada, p. 18. No obstante, esta "alianza objetiva" ha sido evidente en múltiples ocasiones, con anterioridad al Acta Única.

(47) J.M. Beneyto señala que la mayoría requerida en el Parlamento para la adopción de enmiendas es muy próxima a la que se exige para la moción de censura. Europa 1992. El Acta Única Europea: mercado interior y cooperación política europea. Madrid, 1989, pp. 312 y 313. Pese a esto, como señala F. Herman, la censura puede crear una crisis más grave que aquello que debe, normalmente, provocarla. Además, la amenaza de censura suele tener la eficacia suficiente, como indica A. Coppé, sobre la base de la experiencia. Jornada de Estudios citada, p. 19.

(48) Como señala J.-P. Jacqué, la colaboración entre el Parlamento y la Comisión era ya estrecha antes de la elección directa de aquél. A partir de su elección, esta colaboración se ha intensificado, en gran medida, por el interés y presión del Parlamento, que ha conseguido que la Comisión acepte una parte de sus reivindicaciones. "L'évolution du triangle institutionnel communautaire depuis l'élection du Parlement Européen au suffrage universel direct", en Etudes de Droit des Communautés Européennes. Mélanges Pierre-Henri Teitgen, París, 1984, pp. 202 a 204. Desde el punto de vista de la Comisión, resulta de especial interés el informe Andriessen y ciertas propuestas publicadas junto a él, en relación con el papel del Parlamento y su participación en los procedimientos de decisión. "Le Système Institutionnel de la Communauté. Un équilibre à rétablir", Bulletin CE, supl. 3/82.

(49) Esta utilidad queda demostrada por el progreso en la adopción de los actos necesarios para la puesta en práctica del "Libro Blanco" de la Comisión y del Acta Única, como ha constatado aquélla en diversos documentos: 22º Informe General..., 1989, I, 1, 4, p. 30; 24º Informe General..., 1991, VI, 1, 911, p. 411; 2º Informe sobre la realización del mercado interior, COM (90) 552 final, en especial, puntos 4 y 20.

- (50) Beneyto, J.M., obra citada, pp. 307 y 308.
- (51) Ver, al respecto, Bulletin CE, 7/8-1985, punto 1.1.10, p.8.
- (52) Droit Institutionnel..., ya citada, p. 50.
- (53) El Tribunal de Luxemburgo ha reconocido esta misión general de iniciativa, en su sentencia de 26 de febrero de 1976, sobre los asuntos 88 a 90/75, SADAM, Rec. 1976, p. 323.
- (54) En este sentido, se manifiestan, entre otros: Boulouis, J., obra citada, p. 75; Isaac, G., obra citada, p. 59.
- (55) Obra citada, p. 34.
- (56) Obra citada, pp. 402 a 407.
- (57) "Reflexions sur les institutions européennes", en Pensamiento Jurídico y Sociedad Internacional, I, Homenaje a Antonio Truyol y Serra, Madrid, 1986, p. 289.
- (58) La doctrina es unánime al señalar el debilitamiento en el papel de la Comisión, que es más intenso en lo que se refiere a su poder de iniciativa. Entre otros: Dewost, J.L., "Les relations entre le Conseil et la Commission dans les processus de décision communautaire", R.M.C., 1980, p. 289; Gutiérrez Espada, C., El Sistema..., ya citada, pp. 55 y ss, Isaac, G., Manual..., citado, p. 59; Labouz, M.-F, Le Système..., citada, pp. 130 y ss.
- (59) Bulletin CE, supl. 4/1972, p. 28.
- (60) Ver, con relación al concepto de equilibrio institucional, la sentencia de 1990 sobre el asunto Chernobyl, puntos 20 y ss.
- (61) Les processus de décision dans la Communauté Européenne. Limoges, 1977, p.4.
- (62) Informe del Primer Ministro belga, dirigido al Consejo Europeo el 29 de diciembre de 1975, cp. V, D, I. R.I.E., vol. 3, nº 2, mayo-agosto, 1976, p. 614.
- (63) El Informe puede encontrarse en Bulletin CE, 3/1985, pp.111 a 120. También en Aldecoa Luzárraga, F., La Unión europea y la reforma de la Comunidad Europea, Madrid, 1985, pp. 176 a 184; así como, el Informe provisional dirigido al Consejo Europeo de Dublín, diciembre de 1984.
- (64) En ésto, comparto la opinión del Profesor Gutiérrez Espada, y de otros. El Sistema..., ya citada, p. 56.
- (65) Manual..., ya citado, p. 60.
- (66) Obra citada, p. 44.

(67) "El Acta Única Europea y las modalidades de ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión", R.I.E., vol. 15, nº 3, septiembre-diciembre, 1988, pp. 792 y 793.

(68) En 1980, la Comisión tenía 8.435 empleos fijos, 319 temporales y 131 debidos a la adhesión de Grecia, en la categoría de funcionamiento; 2.586 fijos y 150 temporales, en la categoría de investigación; 265 en la Oficina de Publicaciones. En total: 11.881. El mismo año, el Consejo tenía 1.593 empleos fijos y 6 temporales. Durante 1980, la Comisión adoptó 5.901 actos (reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes), de los que la gran mayoría se adoptaron en virtud de sus competencias de ejecución. 149 Rapport Général..., 1981, puntos 21 a 30, pp. 39 a 41.

En 1986, la Comisión tenía 13.570 empleos fijos y 629 temporales. El Consejo, 2.015 fijos y 1 temporal. En este año, la Comisión adoptó 12.081 actos. 209 Informe General..., 1987, puntos 17 a 20, pp. 39 a 41.

(69) Obra citada, p. 61.

(70) Punto 8 del comunicado final de la Conferencia. Bulletin CE, 12/1974.

(71) Asunto 23/75, prejudicial. Rey Soda c. Cassa Conguaglio Zuccherio, sentencia de 30 de octubre de 1975. Rec. 1975, pp. 1279 y ss., en especial, considerandos 10 y 11, p. 1301.

(72) Asunto 41/69, A.C.F. Chemiefarma N.V. c. Comisión, sentencia de 15 de julio de 1970, Rec. 1970, pp. 661 y ss.; en particular, considerando 62, p. 690. El Tribunal se refería a la atribución de las competencias que el Consejo tiene en virtud del artículo 87 TCEE, con relación a los artículos 85 y 86 (competencia) del mismo Tratado.

(73) Asunto 25/70, Einführ und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel c. Köster, Berodt et Co., sentencia de 17 de diciembre de 1970, Rec. 1970, PP. 1161 y ss; considerando 6, p.1172. De idéntica redacción es el considerando 15 de la sentencia de la misma fecha, sobre el asunto 30/70, Otto Scheer c. Einführ..., p. 1209.

(74) Obra citada, p. 351.

(75) Asunto 9/56, sentencia de 13 de junio de 1958, Rec. 1958, pp. 9 y ss.; en especial, pp. 43 y 44. En su sentencia de 5 de julio de 1988, sobre el asunto 291/86, Central Import Münster, el Tribunal señaló que la única exigencia para efectuar la delegación es que el Consejo indique, con claridad, los límites de la competencia que él delega en la Comisión. Rec. 1988, p.3679.

(76) Amphoux, J., obra citada, análisis del artículo 155, pp. 176 y ss.; y, también, análisis del artículo 163, pp. 262.

(77) En 1978, de los más de 2.700 reglamentos de ejecución decretados por la Comisión, la gran mayoría eran relativos a la PAC. En 1980, el número de reglamentos de ejecución superaba los 3.000 y, también, la mayoría relativos a la PAC. Isaac, G., obra citada, p. 60.

(78) Para un estudio extenso de los principales procedimientos, se pueden consultar los informes de G. Olivier y J.D.B. Michell, dedicados a los poderes de gestión de la Comisión, en *La Commission des C.E.E. et l'élargissement de l'Europe*, Bruselas, 1974, pp. 157 ss. y 181 ss., respectivamente.

(79) Para las exacciones a la importación de cereales, por poner un ejemplo, ver el Reglamento del Consejo 120/67/CEE, JOCE, nº 117, de 19 de junio de 1967, pp. 2269 y ss., artículos 14,4 y 15,5.

(80) Según afirma G. Olivier, texto citado, p. 162.

(81) Por ejemplo, el Reglamento del Consejo nº 17, de 6 de febrero de 1962, JOCE, nº 13, 21 de febrero de 1962, pp. 204 ss.

(82) Reglamento del Consejo nº 19, JOCE, nº 30, 20 de abril de 1962, pp. 933 y ss., artículos 25 y ss.

(83) Ver, entre otros: Olmi, G., "La mise en oeuvre par la CEE de l'organisation commune des marchés", R.M.C., 1963, pp. 420 y ss.; Melchior, M., "La política agrícola común", en *Treinta años de Derecho Comunitario*, Luxemburgo, 1984, pp. 469 y ss.

(84) El desarrollo del procedimiento se puede estudiar en alguno de los reglamentos que los establecen. Por ejemplo, el Reglamento 2727/75/CEE del Consejo, de 29 de octubre de 1975, relativo a la organización común de los mercados en el sector de los cereales. JOCE, L 281, 1 de noviembre de 1975, pp. 1 y ss., art. 25 y ss.

(85) Obra citada, p. 75.

(86) El Tribunal hizo suyas, en este aspecto, las conclusiones del abogado general, Sr. Dutheillet de Lamothé. Sentencia citada, considerandos 9 y 10, p. 1171.

(87) Entre 1962 y 1967, los ocho comités existentes fueron instados a emitir dictamen en 602 ocasiones; de ellas, sólo en 5 casos emitieron dictamen desfavorable y en 77 no emitieron dictamen. Entre marzo del 67 y junio del 69, de las 1785 solicitudes de dictamen, sólo uno fue desfavorable y en 158 casos no hubo emisión de dictamen. Respuestas de la Comisión a las preguntas escritas del Sr. Vredeling: nº 71/68, JOCE, C 66, 2 de julio de 1968, p. 5; y nº 148/69, JOCE, C 124-2, 23 de septiembre de 1969.

(88) Por ejemplo, Noël, E. y Amphoux, J., "Les Commissions", en

Les Nouvelles..., ya citada, p. 204.

(89) Ver, a modo de ejemplo, el Reglamento 803/68/CEE del Consejo, relativo al valor de las mercancías en aduana. JOCE, L 148, 28 de junio de 1968, pp. 6 y ss., artículo 17.

(90) "La Commissione", en Manuale di Diritto comunitario, vol. 1, Turín, 1983, pp. 115 y ss. En un sentido similar, Amphoux, J., análisis del artículo 155, obra citada, p. 187.

(91) El Comité veterinario permanente fue creado por la Decisión 68/361/CEE del Consejo, de 15 de octubre de 1968. El procedimiento fue introducido por la Directiva del Consejo 71/285/CEE, de 19 de julio de 1971, art. 8; JOCE, L 179, de 9 de agosto de 1971, pp. 1 a 20. El Comité permanente de los alimentos de los animales fue creado por Decisión del Consejo 70/372/CEE, de 20 de julio de 1970; JOCE, L 170, 3 de agosto de 1970, pp. 1 y ss. El procedimiento fue introducido por la Directiva 73/103/CEE del Consejo, de 28 de abril de 1973; JOCE, L 124, 10 de mayo de 1973, pp. 17 a 19.

(92) La Comisión y el Parlamento han criticado este procedimiento, así como la intención del Consejo de prorrogar sucesivamente la validez del mismo. En este sentido, ver: la declaración del Presidente de la Comisión, J. Rey (26 de noviembre de 1969) ante el Parlamento, 2º Rapport Général..., p. 182; la Resolución del Parlamento (28 de junio de 1974), apoyando la propuesta de la Comisión para la supresión de la posibilidad de bloqueo por el Consejo, JOCE, C 85, de 18 de julio de 1974, p. 39 y JOCE, C 68, 12 de junio de 1974, respectivamente.

(93) Asunto 5/77, prejudicial, Tedeschi c. Denkavit commerciale, sentencia de 5 de octubre de 1977, Rec. 1977, pp. 1555 y ss., en especial, considerandos 52 a 56.

(94) Ver, a modo de ejemplo, los datos del año 1979, en el 13º Rapport Général..., 1980, pp. 180 y ss.

(95) Entre la materias a los que se aplican, se pueden citar: medidas de salvaguardia en el terreno agrícola, como el Reglamento del Consejo 120/67/CEE de 13 de junio de 1967 (JOCE, nº 117, 19 de junio de 1967, pp. 2269 y ss., art. 20); medidas antidumping de carácter provisional, como es el caso del Reglamento del Consejo 459/68/CEE, de 5 de abril de 1968 (JOCE, L 93, 17 de abril de 1968, pp. 1 y ss., art. 15 y 16); medidas de salvaguardia en acuerdos entre la CEE y terceros Estados, como el Reglamento del Consejo 1525/70/CEE, relativo a las medidas previstas en el Acuerdo entre la CEE y España, de 20 de julio de 1970 (JOCE, L 182, 16 de agosto de 1970, pp. 175 y 176, art. 2); medidas de salvaguardia contra importaciones de terceros, como es el caso del Reglamento del Consejo 1439/74/CEE, de 4 de junio de 1974 (JOCE, L 159, 15 de junio de 1974, pp. 1 a 59, art. 12).

(96) Ver las conclusiones en el Bulletin CE, 6/1985, punto 1.2.2,

- p. 14. También, Bulletin CE, 7/8-1985, punto 1.1.8, p. 8.
- (97) Bulletin CE, 9/1985, punto 1.1.16, p. 14.
- (98) "Observations critiques sur l'Acte Unique Européen", en la Jornada de Estudios ya citada, p. 52.
- (99) La Profesora Araceli Mangas considera lógico que el Consejo justifique o motive su decisión de reservarse el ejercicio de las competencias de ejecución. Artículo citado, p. 793.
- (100) En el 23º Informe General..., la Comisión señaló que el Consejo se reservó competencias ejecutivas. Aquella pidió a éste que pusiera remedio a tal situación, tramitándole una comunicación en donde le ofrecía propuestas concretas. Bruselas-Luxemburgo, 1990, punto 6, p. 32. En el siguiente informe se expresa en el mismo sentido, considerando la evolución, en este campo, como contraria al espíritu del Acta y susceptible de comprometer la eficacia de la acción comunitaria. 24º Informe General..., 1991, punto 914, p. 413.
- (101) Obra citada, p. 174.
- (102) Bulletin CE, 1/1986, puntos 2.4.6 y 2.4.22.
- (103) El dictamen del Parlamento se puede encontrar en el DOCE, C 297, 24 de noviembre de 1986, pp. 94 y ss.
- (104) Decisión 87/373/CEE del Consejo, de 13 de julio de 1987; DOCE, L 197, 18 de julio de 1987, pp. 33 a 35.
- (105) Obra citada, pp. 169 y 170.
- (106) "Observations...". Jornada de Estudios citada, p. 52.
- (107) Mangas Martín, A., artículo citado, p. 801.
- (108) Blumann, C., "Le pouvoir exécutif de la Commission à la lumière de l'AUE", R.T.D.E., 1988, nº1, pp. 23 a 59.
- (109) 24º Informe General..., ya citado, punto 914, p. 412. La Comisión confirmó, como en años anteriores, que el Consejo mantuvo su tendencia a recurrir a procedimientos que implican una notable restricción del alcance de la delegación, implicando, incluso, el riesgo de una ausencia de decisión.
- (110) Ehlermann, C.-D., "Compétences d'exécution conférées à la Commission. La nouvelle décision-cadre du Conseil", R.M.C., nº 316, abril, 1988, pp. 232 y ss, en especial, p. 234.
- (111) En los procedimientos II y III, el Consejo puede recuperar la competencia, si el dictamen del comité no es conforme, y en el procedimiento III, en ausencia de dictamen. En el

procedimiento relativo a las medidas de salvaguardia, puede recuperarla a petición de cualquier Estado. Además, en las variantes B de éste y del III, el Consejo puede bloquear las medidas adoptadas por la Comisión, por mayoría simple, en el último, o no decidiendo, en el primero.

(112) Recurso presentado el 2 de octubre de 1987. Asunto 302/87, Parlamento c. Consejo, sentencia de 27 de septiembre de 1988. La conclusión que se desprende de la sentencia (el Parlamento no cuenta con la capacidad de atacar en anulación ningún tipo de acto de la Comisión o del Consejo) no dejó lugar a la consideración de las cuestiones planteadas por el Parlamento acerca de la Decisión de 1987.

(113) "Le Parlement face au Conseil", en *Le Parlement dans l'évolution institutionnelle*, obra dirigida por J.-V. Louis y D. Waelbroeck, Bruselas, 1989, p. 67.

(114) Jornada de Estudios sobre el Acta Única Europea, ya citada, p. 58.

CAPÍTULO III
EL PARLAMENTO

Cada uno de los tres Tratados constitutivos de las Comunidades creaba una Asamblea que estaría compuesta por "representantes de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad", según establecían los artículos 20 TCECA, 137 TCEE y 107 TCEEA. Con ocasión de la creación de la CEE y de la CEEA, se celebró un Convenio entre los Miembros, firmado el 25 de marzo de 1957, por el que se unificaban las Asambleas y los Tribunales de las tres Comunidades y los Comités Económicos y Sociales de la CEE y la CEEA. De hecho, sólo han funcionado una Asamblea, un Tribunal y un Comité únicos.

La composición del Parlamento, inicialmente, resultaría de la designación por los Parlamentos nacionales de un número de entre sus miembros igual al que fijaban los Tratados para cada Estado. Este número resultaría modificado en diversas ocasiones, con motivo de las sucesivas ampliaciones y cuando se adoptó la Decisión relativa a su elección por sufragio universal.

Los Tratados ya preveían la posibilidad de que la composición del Parlamento resultase de un proceso electoral directo. El propio Parlamento era, según los Tratados, el encargado de elaborar proyectos en este sentido y el Consejo el encargado de adoptarlos, por unanimidad, para que los Estados Miembros, posteriormente, pudiesen ratificarlos según sus normas constitucionales. Quedaba claro, por lo tanto, el procedimiento a seguir para sustituir una forma de composición por otra. Lo que faltaba era la voluntad política por parte de los Estados Miembros.

Las competencias de la Asamblea no son las mismas en los

tres Tratados. Con carácter general, en el TCECA se afirma que ejercerá las competencias de control que le atribuye el Tratado (artículo 20), mientras que en los otros dos Tratados se habla de competencias de deliberación y de control atribuidas por los mismos (artículos 137 TCEE y 107 TCEEA).

Tratándose, en los tres casos, de disposiciones de carácter general que introducen, además, la idea de atribución por los propios Tratados, estas disposiciones reenvían a los diferentes artículos de los mismos en donde se precisan tales competencias. Las competencias de control son las mismas en las tres Comunidades y se pueden agrupar en: la moción de censura sobre la gestión de la Comisión; las preguntas a la Comisión y al Consejo que aquélla tiene obligación de contestar y éste no; la presentación al Parlamento, con periodicidad anual, del Informe General sobre las actividades de las Comunidades; y el control sobre la gestión presupuestaria de la Comisión, con la posibilidad de adoptar una decisión de descarga o no.

Las competencias de deliberación no son reconocidas al Parlamento por el Tratado CECA. En éste no existe ninguna disposición que establezca la consulta preceptiva a aquél. Cualquier consulta resultará facultativa, constituyendo un derecho para la Comisión y para el Consejo, según determina el artículo 22. En los Tratados CEE y CEEA las competencias de deliberación se concretan, en especial, en una serie de supuestos en que la consulta resulta preceptiva (1).

El sistema de consultas ha puesto en evidencia la ausencia del poder legislativo del Parlamento, al menos, hasta que entre

en vigor el Tratado de la Unión. Como afirma Guy Isaac, el Parlamento comunitario "no ejerce los poderes de un Parlamento en materia legislativa; no posee ni el poder de iniciativa reservado a la Comisión, ni el poder de decisión reservado al Consejo" (2). Esta afirmación sigue siendo, en lo esencial, válida, a pesar del nuevo procedimiento del artículo 189 B del Tratado firmado en Maastrich. Hasta ahora el Parlamento sólo ha estado asociado al procedimiento de adopción de decisiones, sin constituir un elemento básico del mismo, salvo en el terreno presupuestario.

En la evolución comunitaria varios acontecimientos han contribuido a modificar el papel del Parlamento y a darle mayor peso en el conjunto institucional. Se trata, en lo esencial, de los siguientes procesos:

1º) El establecimiento del sistema de recursos propios, en virtud de la Decisión de 21 de abril de 1970, que tuvo como consecuencia una modificación de los Tratados que, de forma sucesiva, primero por el Tratado de 22 de abril de 1970 y, después, por el de 22 de julio de 1975, daría al Parlamento un poder de codecisión en el procedimiento de aprobación del presupuesto. Este aumento de poderes en materia presupuestaria llevaría a la adopción de una Decisión común del Consejo, el Parlamento y la Comisión, de 4 de marzo de 1975 (3), por la que se organizaba un nuevo procedimiento, denominado de concertación, destinado a ampliar la participación del Parlamento en el proceso de adopción de aquellas decisiones que tuviesen una trascendencia financiera y presupuestaria notable.

29) La puesta en práctica de la previsión de los Tratados de la elección por sufragio universal. El primer proceso electoral se celebró en 1979. El nuevo Parlamento, consciente de su legitimidad, intensificaría su actividad, orientada a asumir poderes crecientes que se adecuasen a su carácter de institución representativa de los pueblos de la Comunidad, en coherencia con el papel y las funciones que desempeñan todos los Parlamentos en los sistemas constitucionales de los Estados Miembros.

30) El Acta Única, con el objetivo de hacer progresar a la Comunidad hacia la Unión Europea, modificó la participación del Parlamento en el procedimiento decisorio, mediante el establecimiento del nuevo sistema de cooperación institucional, así como su participación en ciertos procedimientos destinados a la celebración de acuerdos con terceros Estados.

A parte de estos tres puntos, la actividad del Parlamento, siempre orientada a un crecimiento de su participación en el juego institucional comunitario, ha obtenido ciertos resultados prácticos en lo relativo a la mejora del procedimiento consultivo y a un intercambio de información y de opiniones con el Consejo y con la Comisión, acerca de todos los temas de competencia comunitaria (4).

Además de estas modificaciones, el reciente Tratado de la Unión Europea ha modificado, también, la participación del Parlamento con el establecimiento de un procedimiento de codecisión, con su participación en la elección de los miembros de la Comisión y con la ampliación de su participación consultiva en lo relativo a la celebración de Tratados internacionales.

SECCIÓN PRIMERA. LAS ELECCIONES DIRECTAS Y EL PAPEL DEL PARLAMENTO.

La composición del Parlamento constituye una de las principales peculiaridades de la Comunidad, en relación con las organizaciones internacionales existentes. Son excepcionales los casos en que existen órganos equivalentes en cuanto a su composición (5) y es único el caso en cuanto al procedimiento de elección de sus miembros.

El objetivo con el que se planteaba la existencia de la Asamblea era tanto teórico como práctico. Se trataba de aportar a la construcción europea una legitimidad democrática en coherencia con los principios básicos del derecho público común a los Estados Miembros y de crear un contrapeso que contrarrestase el riesgo de la aparición de una tecnocracia comunitaria que podría resultar más inaceptable, en la medida en que sería internacional (6). La Asamblea que crearon los tres Tratados constituía un medio para asociar a los grupos políticos y a la opinión pública al desarrollo de la vida comunitaria.

La peculiaridad de la Asamblea, que constituía, al mismo tiempo, su debilidad, radicaba en el hecho de que sus poderes no procedían de una delegación directa efectuada por los Parlamentos nacionales, que eran, sin embargo, quienes designaban a sus miembros al tiempo que éstos no estaban sometidos a las indicaciones de sus respectivos ejecutivos. Al no ser elegidos directamente por sus electores, se producía una desvinculación completa entre los parlamentarios y las sociedades a las que

debían representar (7).

Desde que se reúne la Asamblea única, por primera vez, en 1958, se inicia el trabajo sobre un proyecto relativo a la elección de la misma, por sufragio universal directo. Esta tarea fue encargada a un grupo de trabajo dirigido por Ferdinand Dehousse. Sus resultados, aprobados por la Asamblea el 17 de mayo de 1960, constituyen el primer proyecto riguroso, destinado a hacer efectiva la previsión de los Tratados (8). La suerte deparada a este proyecto, que en el caso de los Consejos fue de una indiferencia próxima al desprecio, parece indicar que la situación comunitaria no era la adecuada para la presentación del mismo.

Cuando, en 1965, el General De Gaulle hablaba de una "figuration de législatif", bajo la forma de una Asamblea que reunía a miembros procedentes de varios Parlamentos, sin que por lo demás éstos les hubiesen conferido mandato alguno que no fuese nacional (9), no hacía más que resaltar la responsabilidad que tenían los Gobiernos al hacer caso omiso del proyecto aprobado por el Parlamento, que permitiría dar al mismo una legitimidad democrática plena.

Durante los años sesenta, no se produce ninguna variación sustancial en la posición de los Estados, con relación a este tema, como prueba la escasa atención que le dedica la Conferencia Cumbre, reunida en la Haya, en diciembre de 1969 (10).

Frente al escaso interés demostrado por el Consejo y los Estados Miembros, que aún en 1972, en la Cumbre de París (19 y 20 de octubre) (11), no se planteaban la cuestión de la

celebración de elecciones directas al Parlamento como algo inmediato, la Comisión se mostró receptiva a las peticiones del Parlamento y, en relación con las funciones que debía desempeñar éste, encargó a Georges Vedel y a un grupo formado, esencialmente, por profesores universitarios, la preparación de un informe dedicado al examen del aumento de las competencias del Parlamento (12). El Informe Vedel estaría en la base de las sucesivas consideraciones del tema de la modificación del papel del Parlamento.

En cuanto a los Gobiernos, se produce un cambio sustancial en sus planteamientos, en la Cumbre de París de diciembre de 1974 (13). En el comunicado final de esta Conferencia se expresaba el deseo de celebrar las primeras elecciones lo antes posible (punto 12) y, con este objetivo, fijaban el año 1976 para que el Consejo tomase una decisión con base en las propuestas que debía presentarle el Parlamento. Los Jefes de Gobierno adelantaban que las competencias de éste serían ampliadas, en especial, en el terreno legislativo. Uno de los problemas básicos que quedaba pendiente de solución era el del reparto de escaños para cada Estado.

El Parlamento presentó una propuesta de proyecto al Consejo, a principios de 1975 (14). El tema del reparto de escaños, uno de los principales que bloqueaba la decisión en el Consejo, fue resuelto en el Consejo Europeo, reunido en Bruselas, los días 12 y 13 de julio de 1976 (15).

Con el tema del reparto de escaños resuelto, el Consejo pudo aprobar la Decisión que constituiría la base sobre la que

efectuar las primeras elecciones directas (16). Esta Decisión contenía un Acta que fijaba los principales elementos para el desarrollo del proceso electoral. Se trata de una Decisión "sui generis" que no corresponde exactamente a las decisiones que contempla el artículo 189 TCEE. Por un lado, se estableció su publicación en el Diario Oficial, lo que no era obligatorio para directivas y decisiones; por otro lado, quedó sometida a un procedimiento interno (nacional) de aprobación de sus disposiciones anejas (el Acta y los anexos), según las normas constitucionales de cada Estado. A parte de esto, el artículo 14 del Acta preveía que ciertas disposiciones de los Tratados caducarían en la fecha de la primera reunión de la Asamblea elegida. De todo esto podemos deducir la peculiar naturaleza jurídica del Acta, que es muy próxima a un Tratado internacional, pero que, al mismo tiempo, no tiene existencia jurídica autónoma, al formar parte de la Decisión (17).

Conviene destacar algunos temas que resultan de la lectura del Acta. El primero de ellos es el del nuevo reparto de escaños. El primer resultado de éste fue ampliar el número de miembros del Parlamento de 198 a 410. Este aumento sustancial responde a la necesidad de dar una representación más adecuada a los pueblos de los Estados Miembros, que en su composición anterior resultaba escasa. Frente al deseo del Parlamento de que se realizase una distribución de escaños sobre la base del criterio demográfico, el Consejo introdujo un cierto igualitarismo, del que han resultado varios grupos de Estados: los grandes (R.F.A., R.U., Italia y Francia) contarán, cada uno de ellos, con 81 escaños;

los Países Bajos tendrán 25 y Bélgica contará con 24, reduciendo la diferencia propuesta por el Parlamento en su proyecto; los pequeños, contarán con 16 Dinamarca, 15 Irlanda y 6 Luxemburgo, en una reducción de la diferencia entre los dos primeros y siendo el último el único que cuenta con los mismos escaños que proponía el Parlamento.

No se realizó la distribución sobre un criterio único, sino mediante la conjunción de varios criterios, alguno de los cuales, como es el de igualar a los grandes, no tiene más justificación que la política. De hecho, el reparto de escaños constituyó un compromiso entre el sistema de categorías y el sistema de la proporcionalidad (18). Esto es una manifestación más de la importancia que tiene lo interestatal en las decisiones comunitarias importantes.

En segundo lugar, los parlamentarios elegidos no están sometidos a mandato imperativo ni pueden pedir instrucciones a las autoridades nacionales. Su independencia está garantizada por varias vías: 1) una serie de incompatibilidades, entre las que se pueden señalar la de ser miembro de un Gobierno y, en general, la de serlo de otra institución comunitaria o de cualquier órgano creado en virtud de los Tratados, incluido el BEI; 2) los parlamentarios gozan de los privilegios e inmunidades recogidos en el protocolo anexo al Tratado de 1965, por el que se constituyen una Comisión y Consejo únicos y, además, sus sueldos, dietas, seguros, etc...son pagados por las Comunidades, en virtud del Convenio de 1957, relativo a determinadas instituciones comunes.

Es de señalar que el artículo 5 del Acta mantiene la compatibilidad de la cualidad de miembro del Parlamento Europeo con la de un Parlamento nacional. Sin embargo, el artículo 6,2 establece la posibilidad de que los Estados Miembros fijen las incompatibilidades que consideren necesarias en el plano nacional. Utilizando esta vía, algunos Estados Miembros, como es el caso de España, han hecho incompatibles ambas representaciones (Ley Orgánica 1/1987, de 2 de abril, BOE 3 de abril de 1987). Esta incompatibilidad, que tiende a generalizarse, se debe a razones prácticas y, en especial, a la sobrecarga de trabajo que implica detentar el doble mandato.

En tercer lugar, queda sin resolver la cuestión del procedimiento electoral uniforme. El artículo 7 del Acta encarga al Parlamento la tarea de elaborar un proyecto sobre este tema, previendo que hasta el momento en que entrase en vigor el nuevo procedimiento serían las disposiciones nacionales las que regirían el proceso electoral. Las dificultades son, en este terreno, muy difíciles de superar, como prueba el hecho de que hasta el presente no se haya conseguido establecer tal procedimiento. El principal problema se centra en la elección entre dos principios: el proporcional, dominante en la gran mayoría de los Estados Miembros, y el mayoritario. En las primeras elecciones, celebradas en 1979, sólo uno de los Miembros tenía un sistema mayoritario, el Reino Unido, y esta situación no ha cambiado con la adhesión de Grecia, España y Portugal. El peso que en el Reino Unido tiene el sistema mayoritario hace difícil la solución de esta polémica, teniendo en cuenta que se

requiere la unanimidad en el Consejo para la aprobación del procedimiento uniforme.

A parte de esta diferencia básica, que enfrenta al Reino Unido con los demás Miembros, existen una multitud de diferencias entre los sistemas electorales nacionales: ámbito de las circunscripciones, sistemas de reparto de restos, listas abiertas, cerradas o semicerradas o voto personal, etc...(19).

A partir del primer proceso electoral directo, en junio de 1979, las críticas basadas en la falta de legitimidad del Parlamento pierden su razón de ser. Al mismo tiempo, las críticas orientadas a destacar el escaso papel que desempeña el Parlamento en el desarrollo de la actividad comunitaria, adquieren notable fuerza. Se ha puesto en evidencia que el equilibrio institucional, previsto en los Tratados, tenía que ser interpretado a la luz de un proceso de integración en continuo devenir. Si los Tratados, en especial el que constituyó la CEE, dejan abiertas las puertas al desarrollo de nuevas políticas y actividades comunitarias, no parece adecuado interpretar tal equilibrio en un sentido restrictivo y puramente estático, interpretación que, además, ha desmentido la evolución comunitaria.

Mantener al Parlamento, elegido por sufragio universal, dentro del esquema de competencias en el que se había movido antes de 1979 parecía, por lo menos, inadecuado. Tanto los Jefes de Gobierno como la Comisión y el propio Parlamento asociaban el proceso electoral directo al aumento de competencias. En el terreno presupuestario, la participación del Parlamento era ya

considerable. En el ámbito en el que más se notaba el escaso papel del Parlamento era en el de la actividad legislativa comunitaria, en el cual, el propio Parlamento había puesto su atención y su esfuerzo, de forma prioritaria. En este sentido, su papel tenía que aproximarse al que tienen los Parlamentos nacionales. De no ser así, se corría el riesgo de generar conflictos continuos entre las instituciones, ya que el Parlamento se planteaba como objetivo prioritario la ampliación de sus competencias, en línea con la actitud que venía manifestando, pero reforzado por su nueva autoridad. Otro riesgo potencial, derivado, en parte, de su escaso papel, era la aparición de una situación de desinterés en el electorado, con el consiguiente descenso de la participación electoral (20).

SECCIÓN SEGUNDA. LA EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DEL PARLAMENTO EN LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA.

El resultado de mayor alcance al que dará lugar el nuevo impulso recibido por el Parlamento, gracias a su elección directa, ha sido la aprobación en éste del proyecto de Tratado de Unión Europea, por una amplia mayoría.

El trabajo sobre este proyecto se inicia poco después de las primeras elecciones, articulándose en torno a lo que se ha llamado el "club del cocodrilo", resultado de una iniciativa del parlamentario italiano Altiero Spinelli (21). El proyecto, elaborado sobre la base del informe presentado por la Comisión Institucional creada al efecto, fue aprobado por el Parlamento

el 14 de febrero de 1984.

Aunque la suerte deparada a este proyecto no fue mayor que la de otras iniciativas de reforma anteriores, su propia existencia y su contenido impulsaron a los Gobiernos a plantearse la reforma de la Comunidad, desde una perspectiva menos limitada. Se desarrolla, desde el Consejo Europeo de Fontainebleau, de junio de 1984, una dinámica que llevará a la celebración de la Conferencia Intergubernamental, de 1985, y a la firma del Acta Única.

Una de las cuestiones centrales del proyecto era el papel que estaba llamado a desempeñar el Parlamento en la Unión. Sin ir, en absoluto, tan lejos, el Acta Única introduce un nuevo procedimiento, destinado a dar mayor participación a esta institución en el procedimiento decisorio, en cierto número de materias.

I. La posición del Parlamento en el nuevo procedimiento de cooperación. Las modificaciones de su Reglamento interno.

Antes de entrar en la cuestión de la participación del Parlamento en el nuevo procedimiento, es necesario recordar que éste no puede producir sus efectos más que en los casos en que el Consejo puede decidir por mayoría cualificada. Además, para la aplicación del procedimiento resulta determinante la elección, por la Comisión, de la base jurídica de sus propuestas (22).

La aplicación de este procedimiento está limitada a una serie de casos expresamente previstos en el artículo 6 del Acta.

Aunque el número de supuestos de aplicación está limitado a diez artículos, del Tratado CEE y del Acta Única, su importancia es destacable en algunas materias como la armonización legislativa necesaria para el mercado único, programas de investigación, decisiones sobre el Fondo regional y algunos aspectos de la política social (23).

La intervención del Parlamento en este procedimiento se desarrolla en dos fases. La primera fase se inserta en la parte del procedimiento que es análoga al procedimiento decisorio ordinario: iniciativa de la Comisión, consulta al Parlamento y decisión del Consejo. Desde el punto de vista formal, no se producen modificaciones en el desarrollo de estas fases y, en particular, de la consulta al Parlamento, no existiendo unos plazos obligatorios dentro de los cuales desarrollar cada fase. Sin embargo, el desarrollo de las fases posteriores tiene como uno de sus resultados aumentar la importancia de esa primera consulta. Esas tres fases terminan con una decisión del Consejo que, en este procedimiento, no es definitiva, sino que constituye la base sobre la que desarrollar las siguientes fases. Esta decisión adopta la forma de una "posición común", decidida por mayoría cualificada (24).

El Consejo transmite la "posición común" al Parlamento, junto con toda la información y las razones que le han llevado a adoptarla. Así mismo, la Comisión informa al Parlamento acerca de su posición con relación a la "posición común" del Consejo. Con todos estos elementos, el Parlamento dispone de tres meses, prorrogables por acuerdo con el Consejo a un mes más, para

adoptar su decisión. De hecho, el Parlamento dispone de una información muy completa, que es tanto el resultado de esa transmisión obligada como de las frecuentes relaciones que se han desarrollado, entre las tres instituciones, a lo largo de la evolución comunitaria. Como señala Jean-Paul Jacqué, si se examina a fondo el procedimiento, se comprueba que, en gran parte, no es un procedimiento original sino un procedimiento que encuentra su fuente en los progresos alcanzados, de hecho, por el Parlamento en el proceso legislativo y, en especial, en sus relaciones con la Comisión (25).

El Parlamento puede, optando por una de las alternativas que tiene en su segunda lectura, determinar las fases siguientes del procedimiento. Estas alternativas son: no adoptar una decisión en el plazo fijado; aprobar la posición común del Consejo; proponer enmiendas a ésta, por mayoría de los miembros que lo integran; o, por último, rechazar la posición común, por la misma mayoría. En los dos primeros supuestos el resultado es el mismo: el Consejo adoptará definitivamente el acto, de conformidad con su posición común.

La posibilidad de rechazar la posición común supone que el Parlamento puede obligar al Consejo, si éste quiere adoptar el acto en cuestión, a decidir por unanimidad. No se trata, en sentido estricto, de un derecho de veto, pero, si se tiene en cuenta que la posición común del Consejo se adopta por mayoría cualificada, es previsible que existan dificultades para que el Consejo pueda adoptar el acto, haciendo caso omiso del rechazo del Parlamento. Pero, aún en el supuesto de que todos los

miembros del Consejo estuviesen de acuerdo, éste no podría disponer de plena libertad para adoptar un acto distinto en relación con su posición común. Esta posibilidad, aunque no resulta expresamente prohibida, se puede considerar contraria al espíritu del procedimiento y, como señala Hans Glaesner, al principio de confianza legítima reconocido por el Tribunal de Justicia (26). Por otro lado, el Parlamento ha hecho un empleo muy moderado de esta posibilidad, como demuestra la práctica seguida, ya que un empleo abusivo del rechazo podría generar conflictos institucionales contrarios al objetivo buscado al establecer el procedimiento.

La última alternativa y la de mayor interés es la posibilidad que tiene el Parlamento de proponer enmiendas a la posición común del Consejo. Estas enmiendas no son consideradas directamente por el Consejo, sino por la Comisión. Esta institución está, así, llamada a actuar de mediador entre las dos instituciones, por medio de su propuesta revisada. Esto queda claro en el nuevo artículo 149,2,d que establece que la Comisión reexaminará "la propuesta con arreglo a la cual el Consejo haya fijado su posición común, basándose en las enmiendas propuestas por el Parlamento Europeo".

Esta posibilidad de plantear enmiendas es el punto central del procedimiento, ya que permite al Parlamento defender las posiciones mantenidas en el primer dictamen o modificarlas según las posiciones sostenidas por las otras instituciones. Además, le permite poner en evidencia el grado de acuerdo o desacuerdo con las mismas y, en especial, con el Consejo. Ante las enmiendas

planteadas por el Parlamento, la Comisión se encuentra con un dilema: enfrentarse al Consejo, incorporando las enmiendas del Parlamento, o enfrentarse a éste, rechazando las mismas. En el primer caso, la Comisión socavaría las bases políticas sobre las que se asienta el acuerdo en el Consejo, dificultando una decisión posterior de éste; en el segundo caso, la Comisión podría verse censurada por el Parlamento, si rechazase reiteradamente sus enmiendas (27). Las enmiendas, por lo tanto, obligan a las tres instituciones a desarrollar actitudes flexibles y de diálogo, con el objeto de facilitar el resultado positivo del procedimiento y de evitar el conflicto que se manifestaría en forma de un bloqueo del proceso de decisión.

La segunda lectura que resulta del desarrollo del procedimiento de cooperación, tiene una limitación clara en razón de la materia (28). Esta limitación obliga tanto a la Comisión, en su revisión de la propuesta, como al Consejo, cuando se dispone a adoptar una decisión definitiva, y al Parlamento. En la medida en que el objetivo del procedimiento es facilitar la aproximación de las posiciones del Consejo y del Parlamento, las enmiendas de éste no deben dar como resultado ampliar las diferencias entre el dictamen del Parlamento y la posición común del Consejo. Al mismo tiempo, la decisión final de éste, si se aparta de la propuesta de la Comisión, debe de estar limitada por su propia posición común y por las enmiendas del Parlamento.

La nueva fase de la intervención del Parlamento tiene un valor añadido: obliga al Consejo a tener más en cuenta el dictamen derivado de la primera lectura de la propuesta por el

Parlamento. En el procedimiento de consulta ordinario el dictamen era, con frecuencia, ignorado por el Consejo (29).

La aplicación de este procedimiento, en la práctica, demuestra que las instituciones tienden a comportarse de la forma más positiva posible. Aunque los datos no rinden cuenta de las diferencias en cuanto a la importancia de las decisiones adoptadas o de las enmiendas parlamentarias propuestas (30), pueden ser ilustrativos del clima relativamente positivo en el que se desarrollan las relaciones institucionales.

Hasta finales de 1990, como indica la Comisión, la tendencia ha sido satisfactoria. La Comisión ha elaborado 162 propuestas, sometidas a este procedimiento. De todos estos procedimientos abiertos, el Parlamento aprobó, en segunda lectura, 70 posiciones comunes del Consejo y en 92 ocasiones introdujo enmiendas. En estos casos, la Comisión recogió más del 26% de las mismas y el Consejo alrededor del 50%. En cuanto al dictamen del Parlamento, derivado de la primera lectura, la Comisión recogió más del 58% de las enmiendas aprobadas en relación a su propuesta y el Consejo cerca del 46%. En la cuestión de los plazos, la tendencia es, así mismo, positiva ya que la posibilidad de prolongar los mismos ha sido relativamente poco utilizada (31).

La valoración del procedimiento ha de ser necesariamente compleja, como corresponde a la complejidad del mismo. Entre los elementos positivos, se pueden señalar: 1) un mayor intercambio entre las instituciones, tanto de información como en relación con las posiciones de cada una; 2) una mayor transparencia del procedimiento decisorio, en el sentido de que cada institución

tiene ocasión de señalar los puntos de divergencia y de convergencia con las otras instituciones; 3) una ampliación de la participación del Parlamento más acorde con la legitimidad que encarna. La mejora del procedimiento decisorio es un punto que hay que considerar desde la práctica del procedimiento. En este sentido, los datos indican que el nuevo procedimiento constituye un elemento positivo.

En el aspecto negativo, se pueden señalar los siguientes elementos: 1) la posibilidad de bloqueo que existe en algunos supuestos; 2) la excesiva complejidad y duración del procedimiento, tanto por la posibilidad de que se desarrollen las seis fases como por la falta de un plazo para que el Consejo adopte su posición común; 3) lo limitado del nuevo procedimiento en relación con los poderes legislativos que el Parlamento consideraba necesario que le fuesen atribuidos.

La participación de esta institución es, en todo caso, difícil de calificar. Por un lado, su intervención no se limita ya a la consulta, tal como existía en el procedimiento decisorio anterior al Acta Única. Por otro lado, el nuevo artículo 149 no le da al Parlamento ni el poder de iniciativa de la Comisión ni el poder de decisión del Consejo. De esta forma, la nueva participación del Parlamento y el procedimiento, en su conjunto, sólo son explicables desde la perspectiva del difícil equilibrio que había que conseguir entre los intereses en juego.

La Comisión deseaba ampliar los poderes del Parlamento sin que se viese afectado su poder de iniciativa. El Consejo tenía en su seno posiciones contrapuestas: algunos Estados querían una

extensión mayor de la participación del Parlamento que la finalmente conseguida, en tanto que otros no querían un aumento de los poderes del Parlamento en el plano legislativo; estando todos de acuerdo en que no podía quedar afectado el poder de decisión del Consejo. El Parlamento deseaba una participación en el proceso legislativo que no fuese meramente consultiva.

La modificación introducida por el Acta Única en el artículo 149 no ha sido considerada suficiente por la gran mayoría de los miembros del Parlamento. En dos resoluciones sucesivas, anteriores a la firma del Acta Única, esta institución manifestó su descontento acerca de los resultados de la Conferencia Intergubernamental. En la primera resolución, adoptada el 11 de diciembre de 1985, el Parlamento concluía que el Acta Única no podía conducir más que a modestos progresos, en algunos ámbitos comunitarios (32). La segunda resolución, adoptada el 16 de enero de 1986, se expresa en idénticos términos, criticando el hecho de que la reforma se haya realizado sin debate público y descartando al Parlamento; al mismo tiempo, ha señalado las ambigüedades e insuficiencias del Acta, no compensadas por la posibilidad de progreso que genera ésta, en algunos terrenos limitados. A pesar del juicio negativo, el Parlamento indica que explotará hasta sus límites las posibilidades que le ofrece el Acta Única, a la espera de una reforma a fondo de los Tratados, que conduzca a la creación de una Unión Europea (33).

En la declaración del vicepresidente del Parlamento (Sr. Alber), realizada con motivo de la firma del Acta Única, se expresaba con claridad el descontento del Parlamento. El déficit

democrático persistía, ya que el ejecutivo nacional seguía siendo el legislativo comunitario. De esta forma, el procedimiento legislativo comunitario no se corresponde con la concepción fundamental que el Parlamento tiene de la democracia. Como conclusión, terminaba afirmando que la firma del Acta no cerraba un capítulo, sino que, al contrario, lo abría (34).

Con el objeto de obtener el máximo provecho de las posibilidades ofrecidas por el nuevo procedimiento de cooperación, el Parlamento realizó una modificación de su Reglamento interno.

1.- Las modificaciones del Reglamento interno.

La participación del Parlamento en el nuevo procedimiento ha planteado en éste algunas cuestiones que, si bien ya constituían objeto de discusión, han adquirido mayor importancia con el procedimiento de cooperación. En lo esencial, el planteamiento del Parlamento de sacar el máximo provecho de las ventajas que le ofrece el Acta Única, le obliga a establecer nuevos modos de relación con las otras instituciones y a modificar, en parte, sus métodos de trabajo, como señala Marie-Claude Vayssade (35).

Estos cambios se han precisado tanto en una modificación de su Reglamento interno como en una práctica orientada, especialmente, a resaltar el papel de las comisiones parlamentarias permanentes y a buscar compromisos más amplios entre los grupos políticos. La importancia que adquiere la

primera lectura, en el procedimiento de cooperación, debe impulsar a los parlamentarios a plantear la discusión sobre los dictámenes en el nivel de las comisiones, ya que en el Pleno sólo se consideran los textos emanados de aquéllas, siguiendo el ejemplo existente de la Comisión de Presupuestos, en relación con el procedimiento de elaboración y aprobación del presupuesto comunitario.

Por otro lado, la exigencia de mayorías reforzadas para la votación de enmiendas o para el rechazo de la posición común del Consejo obliga a buscar y obtener compromisos entre los grupos políticos y, en especial, entre los dos más numerosos: el popular y el socialista. Más que un compromiso político, se trataría de un acuerdo institucional en la medida en que el objetivo no es sostener a un Gobierno, siguiendo el modelo tradicional de mayoría-oposición, sino dar a la posición del Parlamento la base más amplia posible, orientándose hacia un modelo de consenso.

Esto plantea también problemas. A corto plazo, la movilización del electorado, en ausencia de opciones políticas claras, es más difícil. A largo plazo, como afirma Marie-Claude Vayssade, "le Parlement doit ainsi face au paradoxe qu'il doit rechercher un consensus en son sein tout en sachant que les groupes politiques ont des visions différentes sur le contenu de l'Europe. Si le Parlement doit progressivement se transformer en organe législatif et la Communauté en Union européenne, saurait-on le faire exclusivement par le consensus? La Communauté, comme tout Etat, ne doit-elle pas fonctionner sur des choix politiques clairs, avec une confrontation politique entre une majorité et

une opposition?" (36).

El proceso de reforma del Reglamento interno se inicia el mismo mes de la firma del Acta Única. La comisión encargada de preparar el dictamen con las propuestas de modificación fue la Comisión de Reglamento y Peticiones y el ponente fue el Sr. Prout. El dictamen fue entregado el 31 de octubre de 1986 y aprobado, por una amplia mayoría, en la sesión plenaria de los días 8 a 12 de diciembre (37).

El Parlamento recogió e incorporó, con escasas modificaciones, las enmiendas contenidas en el Informe Prout. De especial interés son, aquí, las relativas al procedimiento de consulta y al de cooperación. Ambas aparecen directamente relacionados, ya que el planteamiento de base del Informe reside en la idea de concentrar todos los esfuerzos de negociación en la primera lectura. Se trata, para el Parlamento, de convertir la posición común del Consejo en una posición convergente entre los puntos de vista de éste y de aquél (38). Todas las disposiciones del Reglamento interno destinadas a los actos legislativos que requieren una sola lectura son aplicables a la primera lectura del procedimiento de cooperación, lo que constituía un principio práctico asumido por la Comisión de Reglamento y Peticiones, cuando se elaboraron las enmiendas (39).

Una primera cuestión a considerar es la obligación de la comisión parlamentaria competente, en cada caso, de estudiar la legalidad y oportunidad del fundamento jurídico de la propuesta. Si cuestionase éste, podría someterlo a la consideración del Pleno (artículo 36,3 del Reglamento reformado). La elección de

la base jurídica es determinante para saber qué procedimiento habrá que seguir y de ahí su importancia. En la práctica, como señalan Francis Jacobs y Richard Corbett, la Comisión y el Parlamento no sólo cooperan en este terreno, sino que están de acuerdo en dar preferencia a aquellos fundamentos jurídicos que suponen la obligación de seguir el procedimiento de cooperación, a pesar de alguna discrepancia en relación con alguna cuestión en particular, como fue, por ejemplo, el caso de la regulación, después del accidente de Chernobyl, de los límites de radioactividad máxima permitida para los alimentos: el Parlamento planteaba como base el artículo 100 A TCEE y la Comisión el artículo 31 TCEEA (40).

Además de la cuestión de la base jurídica, las modificaciones del Reglamento interno, en relación con la primera lectura, tienen como objetivo permitir un diálogo permanente entre la Comisión y el Parlamento y un seguimiento de la suerte deparada al dictamen. La primera lectura concluye con la aprobación del proyecto de resolución legislativa. Si el Parlamento rechaza o introduce modificaciones en la propuesta, así como en el caso de que no se obtenga una mayoría suficiente, existe un plazo de tiempo, si la Comisión no retira su propuesta, en el que se desarrolla un diálogo entre el Parlamento y la Comisión, que tiene por objeto aproximar sus posiciones (41). Durante este plazo, de dos meses, la comisión parlamentaria competente deberá examinar de nuevo el asunto.

En lo que se refiere al seguimiento del dictamen, el artículo 41 del Reglamento modificado prevé la transmisión de

información completa a la comisión competente del Parlamento, por parte del Consejo o, si fuera necesario, por la Comisión, al menos, una vez por trimestre. En el Informe Prout se fundamentaba el derecho del Parlamento a recibir información del Consejo, en varios documentos anteriores al Acta Única, transmitidos por éste a aquél (42). La obligación de la Comisión de transmitir esa información al Parlamento se basa en la responsabilidad política general de aquélla frente a éste y en la existencia de un procedimiento equivalente establecido en relación con la negociación de acuerdos internacionales (Luns-Westterterp) (43). La comisión competente del Parlamento es, así, la encargada de velar por el cumplimiento de los compromisos que el Consejo y la Comisión han adquirido frente al Parlamento, pudiendo proponer a éste las medidas que considere oportunas (artículos 41 a 43).

En la práctica, el Consejo se ha mostrado muy poco generoso, en lo que se refiere a dar completa información acerca de su consideración del dictamen del Parlamento, limitándose, en muchos casos, a exponer el preámbulo del proyecto de acto o de posición común (44). En el caso del procedimiento de cooperación, la falta de información por parte del Consejo es especialmente importante, ya que limita las posibilidades reales de acción del Parlamento, en segunda lectura.

La posibilidad de nueva consulta al Parlamento aparece recogida en el artículo 42 del Reglamento interno. Los motivos de la nueva consulta pueden ser: la retirada de la propuesta por la Comisión; la modificación o intención de modificar sustancialmente la propuesta por el Consejo o por la Comisión;

por un cambio sustancial en la naturaleza del asunto, por el transcurso del tiempo o por un cambio de las circunstancias. Con la modificación introducida, la comisión competente puede instar al Presidente del Parlamento a solicitar la nueva consulta (además de un grupo político y de 23 diputados como mínimo). El derecho a una nueva consulta había sido confirmado por el Tribunal de Justicia, en la sentencia sobre el asunto Chemiefarma, según la cual, cuando se modificase una propuesta de manera sustancial, habiendo sido consultado ya el Parlamento, éste tendría derecho a una nueva consulta antes de que se adoptase la propuesta (45).

Con relación a la segunda lectura y con el objetivo de facilitar la conclusión positiva del procedimiento, se prevé la posibilidad de establecer enmiendas de transacción, destinadas a facilitar el diálogo con el Consejo y un compromiso con éste. El único supuesto, no recogido en el Acta Única, que considera el Informe Prout, es el de la no adopción por el Consejo del acto en cuestión, después de que el Parlamento completase su segunda lectura, aprobando la posición común. El artículo 54 del Reglamento prevé la posibilidad de interponer recurso contra el Consejo, al amparo del artículo 175 TCEE. En los demás casos, el Reglamento modificado detalla el procedimiento de la segunda lectura.

La propuesta de rechazo de la posición común del Consejo puede ser presentada por un grupo político o por la décima parte de los miembros efectivos del Parlamento. La posibilidad de presentar enmiendas, cuya votación será posterior a la de un

posible rechazo, está abierta a una comisión, un grupo político o veintitrés diputados, como mínimo. Las comisiones parlamentarias juegan un papel preponderante en la elaboración de enmiendas, lo que es especialmente interesante si se tiene en cuenta que, en la práctica del procedimiento de cooperación, la presentación de enmiendas a la posición común es bastante frecuente.

A parte del diálogo con el Consejo, centrado en las enmiendas de transacción, el Parlamento entabla contacto con la Comisión para intentar conocer con anticipación su intención, en relación con las enmiendas. La Comisión puede, en el reexamen de su propuesta, no aceptar todas las enmiendas del Parlamento. Para este supuesto, el Reglamento interno de éste prevé la posibilidad de que el Parlamento solicite a la Comisión la retirada de su propuesta. La segunda lectura del Parlamento concluye con la aprobación, el rechazo o la modificación de la posición común del Consejo.

El Parlamento se ha dotado, gracias a estas modificaciones, de un instrumento que le permite obtener el mayor provecho de las mejoras prácticas incorporadas por la evolución de la Comunidad y de las modificaciones aportadas por el Acta Única. El nuevo procedimiento de cooperación y la potenciación del procedimiento de consulta, asociados por medio de las disposiciones comunes a la primera lectura de la propuesta y al procedimiento consultivo, constituyen los elementos claves.

La situación anterior, en la que la consulta se había convertido, en la mayoría de las ocasiones, en un trámite en el

cual el dictamen del Parlamento no era considerado, tiende a desaparecer gracias al continuo intercambio de información y de opiniones entre las tres instituciones. En este sentido, el Parlamento se ha convertido "en uno de los polos de la triangulación institucional que se va instaurando gradualmente entre las instituciones operativas de la CEE", como afirma el Profesor Riccardo Monaco (46), sin haber recibido, sin embargo, ni el poder de iniciativa de la Comisión ni el poder de decisión del Consejo.

En este sentido, el Reglamento interno, "auténtica pieza de filigrana", en palabras de José María Beneyto, constituye un intento de fijar las ambigüedades del Acta Única en cláusulas jurídicas (47).

Al objetivo de dar un carácter más democrático al proceso de adopción de decisiones, se ha asociado el objetivo de hacer más eficaz el sistema institucional. La existencia de unos plazos breves para efectuar la segunda lectura, en el procedimiento de cooperación, unido a la abundancia de las consultas y de las comunicaciones entre las tres instituciones, plantea con especial intensidad la cuestión de la efectividad de la participación de éstas.

Esta cuestión no sólo está relacionada con la buena disposición de las instituciones, en sus relaciones mutuas, sino, también, con la organización interna y el funcionamiento de cada una de ellas. Las instituciones deben adaptarse al volumen creciente de trabajo y a su carácter, cada vez más técnico. Esta cuestión es especialmente importante en el Parlamento, después

del establecimiento del procedimiento de cooperación. La tendencia, expresada en las modificaciones del Reglamento interno, a dar una responsabilidad central a las comisiones permanentes, se explica tanto por la creciente especialización como por el volumen de las cuestiones.

II. Una comparación necesaria: el Acta Única y el proyecto de Tratado de Unión Europea.

El descontento expresado por el Parlamento, con relación a los resultados obtenidos por la Conferencia Intergubernamental, está, en gran medida, asociado a una comparación inevitable: el papel que le asignaba el proyecto de Tratado de Unión frente a los avances conseguidos en virtud del Acta Única.

El impulso que dió lugar a la idea de preparar un Tratado de la Unión y a su realización se encuentra en las primeras elecciones directas. El nuevo Parlamento, consciente de su legitimidad, adopta una posición más audaz, que se orienta, en especial, hacia la reforma institucional de la Comunidad. Esta reforma se puede considerar el núcleo del proyecto elaborado en el seno del Parlamento (48).

El origen concreto del proyecto se encuentra en una iniciativa del parlamentario italiano Altiero Spinelli que reunió, primero, a nueve parlamentarios de distintas nacionalidades y tendencias políticas, en lo que se conoció como el "club del cocodrilo", grupo al que se unieron, después, un número creciente de parlamentarios. El interés común de este

grupo se centraba en la reforma institucional (49).

Gracias al impulso de este grupo, el Parlamento decidió crear una comisión ad hoc, encargada de preparar las bases de un debate institucional sobre la construcción europea. En julio de 1981, se crea una Comisión Institucional, cuya tarea era la de preparar un proyecto de modificación de los Tratados (50). El 14 de septiembre de 1983, esta comisión presenta un primer informe, aprobado en Pleno, conteniendo un anteproyecto de Tratado. Con base en éste y asistida por un comité de juristas, la Comisión Institucional culminó su trabajo con la presentación, el 14 de febrero de 1984, del proyecto de Tratado de Unión Europea al Pleno del Parlamento, que lo aprobó por amplia mayoría (51).

En relación con el tema que estamos considerando, se puede decir que el tratamiento que da el proyecto al Parlamento de la Unión lo sitúa, en palabras del Profesor Gutiérrez Espada, en un plano de igualdad con el Consejo de la Unión, en tres aspectos esenciales: el legislativo, el presupuestario y el de la conclusión de tratados internacionales (52). En el plano legislativo, el artículo 36 del proyecto establece que el Parlamento y el Consejo ejercen, conjuntamente, el poder legislativo con la participación activa de la Comisión.

El artículo 38 del proyecto, que regula el procedimiento de adopción de las leyes de la Unión, establece un sistema complejo con una diversidad de fases y de alternativas. Con relación al Parlamento, lo primero que destaca es que todos los proyectos de ley pasan, en primer lugar, a la consideración de éste, que dispone de seis meses para adoptar una decisión: aprobarlo sin

enmiendas, aprobarlo con enmiendas o no adoptar una decisión por falta de la mayoría requerida. En los dos primeros casos, el texto pasaría al Consejo, que, en el caso de que los aprobase sin enmiendas o de que lo rechazase, por mayoría cualificada y por unanimidad, respectivamente, podría concluir el procedimiento. El Consejo dispondrá de un plazo de seis meses para adoptar una decisión. En el tercer caso, el texto volvería a la Comisión que tendría el derecho de modificarlo, volviéndolo a presentar al Parlamento.

Si el Consejo enmendase el texto que le llega del Parlamento o si lo sometiese a votación sin esperar el dictamen que la Comisión tiene derecho a emitir, en un plazo de un mes desde la transmisión del proyecto por el Parlamento al Consejo, se iniciaría un procedimiento de concertación por medio de un comité de concertación, compuesto por una delegación del Parlamento y por una del Consejo, con la participación de la Comisión. Este comité de concertación dispone de tres meses para lograr un acuerdo sobre un texto común. Obtenido éste, el Parlamento y el Consejo disponen de tres meses para aprobar ambos el texto, sin enmiendas. En el supuesto de que no se consiguiese el acuerdo, el texto que saliese del Consejo pasaría al Parlamento para su aprobación, en un plazo de tres meses, no pudiendo admitir más enmiendas que las presentadas por la Comisión. Al Consejo sólo le queda, en este caso, la posibilidad de rechazar el texto aprobado por el Parlamento, sin introducir enmiendas.

Una cuestión a destacar es que el Consejo tiene que utilizar, a lo largo del procedimiento, la regla de la mayoría,

en sus distintas variantes: simple, absoluta o cualificada (artículo 23 del proyecto), salvo en el caso de que rechace el proyecto de ley en primera lectura, supuesto en el que esta decisión se adoptaría por unanimidad. No obstante, en una concesión al realismo, el artículo 23,3 preveía un período transitorio de diez años, durante el cual la invocación de un interés vital podía suponer el aplazamiento de una decisión del Consejo hasta que se hubiese reexaminado el proyecto. En este caso, las reglas de votación no cambiarían, aunque la conclusión del procedimiento resultaría retrasada.

Desde el punto de vista negativo, el procedimiento es muy complejo y muy largo. A pesar de la ventaja que supone que todas las fases tengan plazos fijados, una vez que existe la iniciativa, éstos pueden prorrogarse por acuerdo entre el Consejo y el Parlamento. En los casos en que exista desacuerdo entre estas dos instituciones, el procedimiento puede prolongarse casi hasta los dos años. En este sentido, puede parecer que las consideraciones de eficacia del sistema institucional pasan a un segundo plano. Sin embargo, esta valoración requiere una matización, ya que las leyes de la Unión se deben limitar a "determinar los principios fundamentales que rigen la acción común" (artículo 34,1 del proyecto), con lo cual, el volumen de las leyes de la Unión sería considerablemente inferior al de los actos generales (en especial, reglamentos de base) que las instituciones comunitarias emiten.

El aumento de poderes del Parlamento, en el terreno legislativo, se realiza en perjuicio del poder de decisión del

Consejo, que ya no lo detenta en exclusiva. En realidad, el centro de gravedad del proceso de decisión se desplaza hacia el Parlamento.

En el aspecto institucional, las diferencias con el Acta Única son evidentes. Esta no altera el sistema existente, en tanto que el proyecto lo modifica de forma sustancial. El Parlamento recibe un poder de decisión compartido con el Consejo, mientras que en el Acta Única sólo se amplía su participación, sin compartir tal poder, ni el poder de iniciativa de la Comisión. Esta, sin ver afectado su poder de iniciativa, de manera esencial, en ninguno de los dos textos, recibe un poder de ejecución pleno en el proyecto (artículo 40), no condicionado a las decisiones del Consejo. Es esta última institución la más afectada por las modificaciones previstas en el proyecto y, en especial, en lo relativo a su poder de decisión, condicionado, en todas las fases del procedimiento legislativo por las decisiones del Parlamento.

La valoración del proyecto hay que realizarla más desde la perspectiva política que desde la jurídica. El proyecto supuso la ruptura con la estrategia de los pequeños avances, implicando un salto cualitativo que transformaría a las Comunidades en una Unión Europea. Constituía la punta de lanza de las posiciones federalistas y un reto lanzado hacia los tibios planteamientos de la mayoría de los Estados Miembros. La importancia del proyecto residía tanto en el propio contenido del texto como en el hecho de que la mayoría de los parlamentarios se consideraban miembros de una Asamblea constituyente, cuya misión esencial era

transformar a las Comunidades en una Unión Europea. Las elecciones directas del año 79 constituían la base de su nueva autoridad y la legitimidad popular de que disfrutaba el Parlamento le impulsó a aprovechar la oportunidad de realizar su vocación política.

Desde la perspectiva de los Gobiernos, era muy difícil pensar que el proyecto del Parlamento tuviese transcendencia jurídica. Sin embargo, sirvió para poner en evidencia el alcance de las modificaciones que algunos sectores comunitarios deseaban, obligando a los Gobiernos a recoger el testigo y a iniciar un proceso de reforma. La posición de la mayoría parlamentaria fue respondida por éstos desde una posición reformista moderada, en un intento de desarrollar una reforma de los Tratados que diese, en parte, satisfacción a esa mayoría, sin aceptar, sin embargo, sus planteamientos más avanzados. La cuestión del poder de decisión del Parlamento y su alcance constituye uno de los temas en los que las diferencias entre las posiciones de los Gobiernos y la del Parlamento son más significativas. En esta perspectiva se explica la ausencia de reconocimiento de ese poder de decisión del Parlamento en el Acta Única y, en particular, en el nuevo procedimiento de cooperación.

El nuevo proceso de reforma, abierto a partir de 1989 y concluido, después de la decisiva reunión del Consejo Europeo, celebrada en diciembre de 1991, con la firma del Tratado de Unión Europea, en febrero del presente año, demuestra que los Gobiernos, en general, no están dispuestos a llegar tan lejos, en lo relativo al poder de decisión del Parlamento, como el

propio Parlamento en su proyecto (53).

III. Función consultiva y función legislativa.

Dentro de la actividad legislativa comunitaria, el Parlamento se ha movido, de manera constante, entre dos extremos: por un lado, el papel que le asignaban expresamente los Tratados, en virtud del cual, el Parlamento tiene unas competencias de deliberación que se desarrollan por medio de las consultas, que la Comisión y el Consejo le plantean en distintos supuestos; por otro lado, el papel que el Parlamento considera como el suyo propio, que implica la capacidad de decidir.

Los Tratados, al no definir de forma precisa en qué consisten y las modalidades del ejercicio de esas competencias de deliberación, han permitido una dinámica que, en la práctica, ha modificado el alcance de las consultas en distintos aspectos. Las modificaciones se han orientado en el sentido de ampliar la participación del Parlamento y este resultado es fruto de los esfuerzos de la propia institución, como señala, con acierto, el Profesor Gutiérrez Espada (54), que, además, ha procurado contar con los mayores apoyos posibles y, en especial, con el de la Comisión.

Desde la perspectiva del objetivo de conseguir un poder de decisión en el terreno legislativo, el Parlamento ha buscado aproximar, lo máximo posible, su actividad consultiva a un poder de decisión. En este sentido, como señala Jean-Paul Jacqué, el procedimiento de cooperación no es, en una buena parte, un

procedimiento original, sino un procedimiento que encuentre su fuente en los progresos realizados de hecho por el Parlamento en el proceso legislativo (55). Todos los avances obtenidos por el Parlamento se pueden considerar como momentos en el proceso acumulativo, que lleva hasta la consecución de ese poder de decisión. Así, un éxito concreto es la base para un avance posterior en una suerte de encadenamiento causal, cuya lógica reside, en último extremo, en un planteamiento finalista: el Parlamento encarna la legitimidad popular y debe, por lo tanto, desempeñar una función legislativa plena a semejanza de la que han cumplido los Parlamentos nacionales.

Al ser la Comunidad una organización de Estados, ésta lógica finalista requiere una fundamentación. Como señala Fernand Herman, la pretensión del Parlamento se basa en algunas consideraciones jurídicas tan simples como contundentes: 1) existe un interés común europeo distinto, más amplio, más complejo y superior a los intereses de los Estados Miembros; puesto que el Consejo detenta el monopolio de las decisiones esenciales y cada representante en él defiende el interés nacional propio, es necesario reequilibrar las fuerzas entre las tres instituciones, de tal forma que el interés colectivo de los ciudadanos europeos resulte protegido y promocionado; 2) las Comunidades se diferencian de las demás organizaciones internacionales; constituyen una nueva realidad jurídica, con su vida propia, sus órganos propios y cuyo destino es evolucionar hacia una mayor autonomía; este nuevo ser procede de una doble legitimidad: la de los Estados Miembros y la de los ciudadanos,

que es dada al Parlamento, por medio de su elección directa. En conclusión, toda decisión importante debe proceder de esta doble legitimidad (56).

Los avances conseguidos por el Parlamento, hasta el Acta Única, se pueden agrupar en tres categorías. En primer lugar, una ampliación creciente de las consultas a los supuestos en los que éstas no son obligatorias y un mayor intercambio de opiniones y de información entre el Parlamento y las otras dos instituciones, de forma que el valor de la consulta ha aumentado. La Comisión ha desarrollado la práctica de comunicar, informalmente, toda propuesta al Parlamento, al mismo tiempo que la tramitaba al Consejo (57). Esto permite al Parlamento tener un margen de tiempo mayor para considerar en profundidad la propuesta, facilitando, al mismo tiempo, la emisión más temprana del dictamen y, en consecuencia, que éste pueda llegar al Consejo en un tiempo útil.

Además, la Comisión ha aceptado explicar al Parlamento el rechazo o la aceptación de sus enmiendas y, de acuerdo con el Consejo, volver a consultar al Parlamento cuando se haya modificado, de forma sustancial, una propuesta sobre la cual éste hubiese emitido ya su opinión. En este aspecto, la práctica se limita a adaptarse a la opinión del Tribunal de Justicia, en la sentencia sobre el asunto Chemiefarma (ver cita 45), en el sentido de que la nueva consulta es, con esa condición, un derecho del Parlamento.

El Parlamento ha obtenido otras ventajas de la Jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo. Se pueden mencionar,

en este sentido, las sentencias de 29 de octubre de 1980 (asuntos "Isoglucosa"). El Tribunal señaló que en los casos en los que el Tratado establece la obligación de consultar al Parlamento, esta consulta constituye una formalidad sustancial, sin la cual, la medida implicada es nula (58). A pesar de que, como reconoce el Tribunal, el Consejo no está vinculado por la sustancia del dictamen del Parlamento, debe agotar todas las posibilidades de obtenerlo. El Parlamento ha desarrollado la práctica, recogida en su Reglamento interno, de esperar a obtener la aceptación de sus enmiendas por la Comisión, antes de emitir su dictamen, asegurándose, por lo menos, el apoyo de ésta. Si la posición de la Comisión no es satisfactoria, el Parlamento puede devolver el asunto a la comisión competente, consiguiendo un bloqueo provisional de la medida propuesta.

Un segundo elemento, que ha constituido un cierto avance en las posiciones del Parlamento, ha sido el establecimiento del procedimiento de concertación por la Declaración común de 4 de marzo de 1975 (59). Este procedimiento es consecuencia del aumento de los poderes parlamentarios en el terreno presupuestario. El objetivo del procedimiento era dar una participación más eficaz al Parlamento en el proceso de elaboración y de adopción de aquellas decisiones que generen gastos e ingresos importantes, a cargo o en beneficio del presupuesto comunitario (punto 3). En sí, constituye una prolongación del procedimiento consultivo a actos de transcendencia presupuestaria. Desde esta perspectiva, el procedimiento de concertación se sitúa, en palabras de Vergés,

en la confluencia de los dos principales procesos comunitarios de decisión: el normativo y el presupuestario (60).

En los primeros años de aplicación, el procedimiento se extendió a los reglamentos financieros, a la revisión del estatuto de los funcionarios, al Fondo Social Europeo y a cierto número de propuestas concernientes a la financiación de nuevas políticas comunitarias. El Parlamento demandó su extensión a otras cuestiones y la Comisión, en la línea de las demandas de aquél, preparó un proyecto de segunda declaración, depositado el 16 de diciembre de 1981, en el que proponía extender el procedimiento a todos los actos comunitarios de alcance general y de importancia (61).

El procedimiento se desarrolla en el seno de una comisión de concertación, formada por el Consejo, por representantes del Parlamento y con la participación de la Comisión. Ésta indica en su propuesta si el tema es susceptible de ser objeto de este procedimiento y su apertura puede ser demandada por el Consejo o por el Parlamento. Puesto que el objeto del procedimiento es buscar el acuerdo entre estas dos instituciones, en el caso de que las posiciones de ambas estuviesen suficientemente próximas, el Parlamento puede emitir un nuevo dictamen, después de lo cual, el Consejo decide definitivamente. El plazo con que cuenta la comisión de concertación es de un máximo de tres meses. Nada se dice en la Declaración con relación al supuesto en que el Parlamento y el Consejo no llegan a ponerse de acuerdo. Se deduce de esta omisión que el Consejo decide según su propio criterio y conforme a las reglas generales que rigen el procedimiento

decisorio.

A pesar del interés que tiene en sí mismo el procedimiento, la valoración de su aplicación debe de ser muy moderada, ya que, en términos generales, sus resultados han sido escasos. El principal efecto del procedimiento ha sido, en la mayoría de los casos, retardar la decisión del Consejo, mucho más que modificarla en cuanto al fondo de la misma (62).

Un tercer elemento a señalar lo constituye el reconocimiento, al Parlamento, de su facultad para emitir su opinión por propia iniciativa (artículos 63 y 64 del Reglamento interno). Las resoluciones o los dictámenes, resultado de esta iniciativa, son enviados a la Comisión, la cual da cuenta, semestralmente, del destino dado a los mismos.

En términos generales, se puede decir que el Parlamento ha conseguido, de forma lenta, pero continua, avances en su participación en el procedimiento de decisión, sin sobrepasar el carácter consultivo de esa participación. Lo mismo puede decirse del procedimiento de cooperación establecido por el Acta Única, aunque en este caso la modificación es más sustancial. A pesar de que algunos autores han afirmado que este procedimiento da al Parlamento un poder de codecisión (63), su intervención no puede ser calificada con tales términos, ya que la responsabilidad del acto adoptado es exclusivamente del Consejo y no una responsabilidad compartida.

Aún en el caso extremo de que el Parlamento rechazase, en segunda lectura, la posición común del Consejo, el resultado no sería impedir la decisión de éste, sino dificultarla al obligarle

a adoptar el acto por unanimidad. Una prueba de ésto es la importancia que el Parlamento le ha dado a la primera lectura. La segunda lectura sirve, en lo esencial, para permitir al Parlamento seguir la suerte de su dictamen e intentar defender las opciones expresadas en él.

El procedimiento de cooperación lleva casi hasta el límite las posibilidades de participación del Parlamento dentro de lo que es su función consultiva, sin reconocerle ninguna capacidad de decisión, compartida con el Consejo. Desde la firma del Acta Única, el Parlamento se ha planteado continuar con la presión sobre los medios nacionales y comunitarios, con el objetivo de conseguir ese poder de decisión. El problema consistía en saber si ésto era posible y cuándo. Ambas cuestiones están estrechamente relacionadas. La historia comunitaria, con sus crisis y sus avances, ha demostrado que es tan importante la elección del momento como el sentido y el contenido de la reforma a realizar.

El proceso de reforma que se inicia después de la entrada en vigor del Acta Única se encuentra tanto en los planteamientos del Parlamento como en los de la Comisión y en los de varios Estados Miembros. De hecho, no es sólo la cuestión institucional la que está pendiente, sino también una extensión y profundización de la actividad comunitaria. Como señalan Jean-Paul Jacqué y Fernand Herman, entre otros, el progreso institucional está asociado a los progresos de fondo (64). El mercado único, previsto para 1992, necesitará, para sobrevivir, un considerable refuerzo de la organización monetaria europea y

de la coordinación de las políticas económicas. Entre los medios necesarios, una mejora del sistema institucional parece inevitable. Esta mejora implica tanto un funcionamiento más eficaz como una participación más intensa del Parlamento. Ambas cuestiones no son, en sí, incompatibles, dependen de los mecanismos establecidos, de las buenas relaciones entre las instituciones y de la organización interna del trabajo de cada una de ellas.

El Parlamento se ha planteado, a corto plazo, aprovechar al máximo las posibilidades que le ofrece el Acta Única, contribuyendo a la consecución del mercado único y mejorando su posición institucional. El buen funcionamiento del procedimiento de cooperación es uno de los resultados positivos. A un plazo mayor, los esfuerzos del Parlamento se han orientado hacia una modificación de los Tratados, más amplia que la realizada por el Acta Única, al menos en lo relativo a los poderes del propio Parlamento. Las acciones de éste, en tal sentido, se han orientado hacia la creación de "alianzas objetivas" con la Comisión, con los partidos políticos organizados a nivel europeo, con los sectores económicos y sociales nacionales, etc... También se han proyectado hacia la opinión pública y los ciudadanos, procurando mostrarles el beneficio económico que supone la construcción europea y el coste de la "no-Europa".

•

IV. El Tratado de la Unión Europea y el Parlamento.

Las reformas iniciadas con el Acta Única y continuadas con el Tratado de febrero, del presente año, tienen unas consecuencias institucionales necesarias. La posición del Parlamento, en relación con el Acta Única, ha sido de escaso entusiasmo, en especial, por no haber conseguido el poder de decisión que reclamaba. Las modificaciones institucionales debían estar orientadas en un doble sentido: por un lado, mejorar la eficacia del funcionamiento de las instituciones; por otro lado, una mayor democratización del conjunto comunitario y del sistema institucional (65).

En lo relativo a la segunda cuestión, las propuestas se han orientado, por una parte, a conseguir una mayor participación de los ciudadanos, los sectores económicos y sociales y las autoridades locales y regionales, en la actividad de la Comunidad. En este sentido, el Tratado de la Unión Europea incorpora algunos elementos nuevos y de interés. En primer lugar, la creación de una ciudadanía de la Unión, compuesta por todos los nacionales de todos los Estados Miembros, que implica el reconocimiento de algunos derechos específicos para todo ciudadano de la Unión, en cuya protección el Parlamento tiene un destacado papel que jugar, en especial, por el reconocimiento del derecho de petición ante éste y por el nombramiento de un Defensor del Pueblo (artículos 8 D, 138 C, D y E). Disfrutarán del derecho de petición y de la posibilidad de reclamar ante el Defensor del Pueblo cualquier ciudadano de la Unión o cualquier

persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado Miembro. El Parlamento controlará la actividad del Defensor del Pueblo, por medio de los informes que éste debe presentarle, regularmente, sobre su actuación.

En el acuerdo relativo a la política social, anejo al Tratado, se reconoce la posibilidad (artículos 3 y 4) de que los sectores económicos y sociales, en particular, trabajadores y empresarios, establezcan entre ellos relaciones convencionales directas, que pueden incluir acuerdos aplicables a nivel comunitario. Además, se da acceso a la intervención consultiva de las autoridades locales y regionales, en las decisiones comunitarias, por medio del Comité de las Regiones, creado en virtud del Tratado (artículo 4,2 y artículos 198 A, B y C). Al igual que el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones tendrá derecho a emitir dictámenes por iniciativa propia y, según un Protocolo incluido en el Acta Final, los dos Comités tendrán una estructura organizativa común. En diversos artículos del Tratado se establece la obligación de consultar a este nuevo órgano: en materia de educación (art. 126), de cultura (art. 128), de salud pública (art. 129), de redes transeuropeas (art. 129 D), de cohesión económica y social (art. 130 B, D y E).

En lo relativo a las instituciones y su funcionamiento, con el objetivo de darles un carácter más democrático, las propuestas del Parlamento se han orientado, por un lado, a conseguir su participación en la elección de la Comisión. El Tratado ha incorporado al Parlamento en dos fases del procedimiento: una primera, mediante la consulta acerca de la persona a designar

para ocupar la Presidencia; una segunda, una vez designados todos los miembros, por medio de un voto de aprobación del nuevo Colegio, en su conjunto, sin el cual la nueva Comisión no puede ser nombrada de forma definitiva. El control político del Parlamento sobre la institución ejecutiva adquiere, así, un sentido pleno. Si consideramos que el control es un elemento esencial para la existencia de la democracia, la participación del Parlamento, en el nombramiento de la Comisión, constituye un elemento muy positivo en el camino a seguir para dar un carácter cada vez más democrático al conjunto institucional comunitario. En el sistema comunitario, en su estado actual, el control democrático reviste carácter bipolar: por un lado, debe garantizar la intervención de los Estados; por otro, la del pueblo de la Comunidad (66).

Por otro lado, es conocida la continua presión del Parlamento para conseguir alguna forma de codecisión en los procedimientos de adopción de los actos comunitarios. El procedimiento de cooperación, establecido en el Acta Única, no dió satisfacción al Parlamento. Sin embargo, desde que se inicia el proceso de revisión de los Tratados, que conduce al Tratado de la Unión Europea, parece existir un cierto grado de acuerdo entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento, acerca de la necesidad de establecer algún procedimiento que incluya la codecisión. En las propuestas de las tres instituciones se incluyen procedimientos que, a pesar de contener elementos distintos, incluyen alguna fórmula de codecisión (67), asociada a los actos comunitarios de rango jurídico superior (leyes), en

una nueva calificación de las normas comunitarias derivadas que, sin embargo, no aparece en la redacción definitiva del texto del Tratado.

En una Declaración aneja al Tratado, las Partes convienen que el estudio de la clasificación de los actos comunitarios, con vistas a establecer una adecuada jerarquía entre las distintas categorías de normas, será un tema a considerar en la Conferencia Intergubernamental que se convocará en 1996. A falta de la nueva clasificación y jerarquía de los actos comunitarios, la aplicación del procedimiento de codecisión se establece de forma casuística, en diversos artículos del Tratado, y no de forma general para cierta categoría de actos. Por lo tanto, la aplicación se hará en función de la materia y no en función del tipo de acto a adoptar. Esto reduce de forma considerable el alcance del nuevo procedimiento y, por consiguiente, limita la ampliación de la participación del Parlamento a algunos supuestos determinados.

El artículo 189 B, que establece el nuevo procedimiento, tiene un alcance limitado a doce artículos del Tratado (68) que incluyen: la libre circulación (libre circulación de trabajadores, libertad de establecimiento, armonización de regímenes especiales a esta última, etc...); la armonización con relación al establecimiento y funcionamiento del mercado interior; la educación; la cultura; la salud pública; la protección de los consumidores; las redes transeuropeas; el establecimiento del programa-marco plurianual en materia de investigación y tecnología y, por último, el medio ambiente,

aunque, en esta materia, el procedimiento del artículo 189 B tiene carácter residual.

Si el ámbito de aplicación del nuevo procedimiento puede crear el descontento de los miembros del Parlamento, por su limitación, el contenido del procedimiento provocará, con seguridad, las críticas de una buena parte de éste. Desde el punto de vista de la participación del Parlamento, el procedimiento establecido es, de forma considerable, menos avanzado que el procedimiento que había elaborado el propio Parlamento en su proyecto de 1984.

El proyecto del Parlamento daba la posibilidad al Consejo y a aquél de ejercer la iniciativa legislativa en aquellos casos en que la Comisión, instada por alguna de las dos instituciones a emitir un proyecto de ley, no lo hiciese. En el procedimiento del artículo 189 B, la iniciativa es una función exclusiva de la Comisión y sólo la emisión de una propuesta por ésta, con la adecuada base jurídica, permite iniciar el procedimiento. Además, las primeras fases del procedimiento son iguales a las del de cooperación, con dos diferencias: el Parlamento recibe el derecho de instar a la Comisión a emitir una propuesta, compartiéndolo con el Consejo que ya lo disfrutaba; la tramitación de la propuesta de la Comisión se hará, simultáneamente, al Consejo y al Parlamento, lo que era ya una práctica habitual de la Comisión. Al contrario, en el texto del Parlamento todo proyecto de ley pasa, en primer lugar, a la consideración de éste. Por lo tanto, será este proyecto de ley, enmendado o no por el Parlamento, el que servirá de base para el desarrollo de las

siguientes fases.

Estas primeras fases, en las que no existen plazos fijados que obliguen a las instituciones, terminan con la adopción de una posición común por el Consejo. Ésta constituye la base sobre la cual se desarrollarán las siguientes fases. De igual forma que en el procedimiento de cooperación, la posición común es transmitida al Parlamento. Éste, dentro de un plazo de tres meses, prorrogable por acuerdo con el Consejo, puede: votar la aprobación de la posición común o no decidir; rechazarla o proponer enmiendas.

En el primero de estos supuestos, el Consejo adoptará el acto conforme a su posición común. Desde el punto de vista de la rapidez del procedimiento y de las relaciones entre las instituciones, este supuesto es el más positivo. Implica que el Consejo aceptó todas las enmiendas presentadas por el Parlamento, en primera lectura, o bien que éste no consideró necesaria la modificación de la propuesta de la Comisión y que el Consejo aceptó, íntegramente, la misma. Sea cual sea la razón, puede considerarse deseable que la aplicación del procedimiento se desarrolle siempre así.

En el supuesto de que el Parlamento rechace la posición común y comunique tal rechazo al Consejo, éste puede convocar un comité de conciliación, "para dar una más amplia explicación de su posición". Si el Parlamento mantuviese su rechazo, el procedimiento terminaría y el acto resultaría no adoptado, con lo que se introduce una primera posibilidad de veto para el Parlamento. Éste puede decidir, en lugar de mantener la decisión

de rechazo, proponer enmiendas, después de la reunión del comité de conciliación. Esto nos sitúa en el tercer supuesto.

Si el Parlamento propone enmiendas a la posición común, ésta y aquéllas son transmitidas al Consejo, que dispone de tres meses, prorrogables, para adoptar una decisión: 1) aprobar las enmiendas del Parlamento, por mayoría cualificada o por unanimidad si la Comisión ha emitido dictamen negativo sobre ellas; 2) no adoptar el acto conforme a las enmiendas. En el primer caso, el procedimiento terminaría con la adopción del acto, de conformidad con las enmiendas. En el segundo caso, los Presidentes del Consejo y del Parlamento pueden acordar la convocatoria de una reunión del comité de conciliación previsto.

Este comité de conciliación estará compuesto por los miembros del Consejo y por un número igual de miembros del Parlamento, con la participación de la Comisión, que no tendrá voto. El comité dispone de seis semanas para conseguir un proyecto común. Si fuese éste el resultado, el Consejo y el Parlamento dispondrían de seis semanas para adoptar el acto. En el caso de que alguna de las dos instituciones no aprobase el acto propuesto, éste se considerará no adoptado. Se introduce, así, una segunda posibilidad de vetar la adopción, aunque se puede suponer que no se tratará de un caso frecuente.

Si el comité de conciliación no consigue aprobar un proyecto común, el acto podrá ser adoptado por el Consejo, conforme a su posición común, si el Parlamento no rechaza el texto del Consejo; en el caso contrario, se considerará no adoptado. Esta constituye la tercera posibilidad para el Parlamento de vetar la decisión.

La adopción de un acto, siguiendo este procedimiento, es de responsabilidad de las dos instituciones, Consejo y Parlamento, como confirma la obligación de que tales actos sean firmados por el Presidente de cada una de las dos, para proceder después a su publicación (artículo 191). Se puede hablar, por lo tanto, de codecisión. Sin embargo, el papel que le reserva al Parlamento tiene un carácter negativo, en el sentido de que lo esencial de su participación se manifiesta en forma de veto. De tal manera, la responsabilidad de la adopción es de las dos instituciones, en tanto que la responsabilidad de la no adopción sería, en especial, del Parlamento. Aunque éste esté dispuesto a aprovechar al máximo las posibilidades que le ofrece el nuevo procedimiento, la carga de responsabilidad que le impone es mayor que la que le impone al Consejo.

El Parlamento se verá obligado a realizar un mayor esfuerzo de acercamiento de sus posturas, con relación a las del Consejo, que a la inversa, para no tener que recurrir con demasiada frecuencia a la posibilidad de vetar la decisión, lo cual le convertiría, a los ojos de los medios comunitarios y nacionales, en un factor de freno de la Comunidad. En esta perspectiva, el papel que juega el comité de conciliación es el de una instancia de negociación interinstitucional. El papel esencial en ésta lo jugará, probablemente, la Comisión, desarrollando una tarea de mediación entre las otras dos instituciones.

Resulta sorprendente que sea la institución que representa al pueblo de la Comunidad, la que tenga que desempeñar el papel más negativo, más aún, si se piensa que la posición del

Parlamento se ha caracterizado por una continuada presión para conseguir avances más sustanciales, en el camino hacia una plena unión política. El papel de freno no concuerda con la legitimidad que encarna ni con su posición, en relación con el funcionamiento institucional. De hecho, el procedimiento, tal como ha quedado establecido, no contiene ninguna diferencia, a parte de lo relativo a la calificación de los actos a adoptar, con las propuestas realizadas desde el inicio de la Conferencia Intergubernamental sobre la Unión Política, por parte de las sucesivas Presidencias de la Conferencia (69).

Esto indica que el mínimo de codecisión, que contempla el artículo 189 B, es el máximo que los Estados estaban dispuestos a aceptar. Como señala, acertadamente, el Profesor Medina Ortega, nadie abandona voluntariamente sus poderes: "Lorsque la législation communautaire est devenue contraignante sans que les gouvernements des Etats membres soient responsables devant leur Parlement pour les décisions communautaires un déficit démocratique est apparu à la ligne de démarcation entre la prise de décision nationale et supranationale... La résorption du déficit démocratique dans la construction de la Communauté Européenne ne s'est faite qu'extrêmement lentement grâce à l'action des groupes de pression très limités..." (70). El largo camino que ha recorrido el Parlamento hasta conseguir el poder de decisión, bastante limitado, que le da el procedimiento del artículo 189 B, ilustra bien las palabras del Profesor Medina Ortega.

SECCIÓN TERCERA. LOS PODERES PRESUPUESTARIOS DEL PARLAMENTO

El terreno en el que los poderes del Parlamento más se han desarrollado es en el presupuestario. El aumento de poderes en este ámbito, resultado de las modificaciones financieras y presupuestarias de los años 1970 y 1975, le han permitido obtener ciertos resultados en el terreno legislativo, como el establecimiento del procedimiento de concertación. Su capacidad para decidir acerca de los gastos no obligatorios, su posibilidad de rechazar el proyecto de presupuesto y sus competencias de control sobre la ejecución del presupuesto constituyen "armas" útiles que el Parlamento utiliza con relativa frecuencia. Por lo tanto, la participación del Parlamento en el procedimiento presupuestario requiere un estudio más detallado.

Las Comunidades hacen frente a gastos de funcionamiento administrativo, el de las instituciones y órganos comunitarios, y a gastos operacionales, mucho más cuantiosos que los anteriores, que corresponden a la aplicación de ciertas políticas comunes y a ciertas actividades que, como señala Guy Isaac, se benefician de una financiación solidaria (71).

Este conjunto de gastos ha aumentado de forma considerable en la historia comunitaria, tanto a consecuencia de las sucesivas ampliaciones como al aumento de los ámbitos de actividad y a la creciente intensidad de la misma (72). Este aumento de los gastos ha supuesto la permanencia del problema de unos recursos insuficientes, puesto de manifiesto, en especial, desde la aplicación del sistema de recursos propios.

El presupuesto comunitario es el instrumento esencial por el cual las Comunidades ordenan sus ingresos y sus gastos. Los Tratados constitutivos de las tres Comunidades establecen las normas que rigen el presupuesto y el procedimiento de elaboración y aprobación del mismo. Estas disposiciones han sido modificadas y completadas por un Tratado y una Decisión de abril de 1970 (sistema de recursos propios) (73) y por un Tratado de 1975. Además de la creación de un sistema de recursos propios, estas modificaciones dieron al Parlamento unos poderes relativamente importantes en el procedimiento presupuestario.

Diversos actos de derecho derivado desarrollaron las disposiciones de estos Tratados, con relación a los principales temas presupuestarios: puesta en función del sistema de recursos propios y, en especial, la base uniforme del IVA (74); procedimiento presupuestario (75); unidad de cuenta (76)... Es interesante destacar que el Reglamento financiero de 21 de diciembre de 1977, que completa las disposiciones de los Tratados relativas al procedimiento presupuestario, fue objeto de un procedimiento de concertación.

El presupuesto comunitario se estructura en secciones, cada una de las cuales corresponde a una institución. La sección más importante, en cuanto al volumen de gastos, es la de la Comisión, que incluye sus gastos de funcionamiento y la práctica totalidad de los gastos operativos. Las demás secciones, de mucha menor cuantía, incluyen los gastos de funcionamiento de las otras instituciones. Cada sección se subdivide en títulos, capítulos, artículos y partidas. La clasificación se realiza en función de

dos criterios: la naturaleza y el destino.

Sobre la base de uno de los principios del derecho presupuestario de la Comunidad (77), el de universalidad, los ingresos no pueden quedar afectados a los gastos, salvo derogación expresa y excepcional. Como consecuencia, los ingresos y los gastos son contabilizados de forma independiente. La única relación que existe entre ambos está en función de otro de los principios rectores, el del equilibrio presupuestario, en virtud del cual, el montante de los ingresos y el de los gastos deben ser iguales a lo largo de todas las fases del procedimiento presupuestario. A la vista del sistema de recursos propios, el ajuste de los ingresos sólo se puede realizar sobre el porcentaje del IVA a ingresar, dentro del límite máximo fijado. La tasa del IVA para cada ejercicio estará en función de la diferencia entre los ingresos totales contabilizados, con el porcentaje máximo del IVA y los gastos totales. Si la diferencia fuese favorable a los gastos, surgiría el problema de financiar esa diferencia.

De hecho, la falta de recursos constituye un importante problema para la Comunidad, desde la aplicación plena del sistema de recursos propios. Esto explica el aumento del tipo máximo aplicable del 1% hasta el 1,4%, decidido por el Consejo, en 1985 (78). Este aumento no solucionó el problema y el Consejo Europeo reunido en Bruselas, los días 11 a 13 de febrero de 1988, acordó la introducción de un nuevo recurso propio con carácter complementario (79).

En el desarrollo del procedimiento de elaboración y aprobación del presupuesto, hay una serie de elementos que

condicionan la capacidad de la actuación de las instituciones que participan en el mismo. El primero de estos elementos es el respeto de los plazos fijados para cada fase. El segundo de los elementos es la distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios. Aquéllos son los que resultan, obligatoriamente, de los Tratados o de los actos adoptados en virtud de ellos. Los gastos no obligatorios serían todos los demás. El concepto no es suficientemente preciso en sí mismo, por lo cual ha sido objeto de sucesivas determinaciones (80). Su importancia reside en que la decisión presupuestaria sobre cada una de las categorías depende de dos instituciones: la última palabra acerca de los gastos obligatorios la tiene el Consejo, en tanto que es el Parlamento el que decide acerca de los no obligatorios. El tercer elemento es el límite establecido, para cada ejercicio, para el aumento máximo de los gastos. Este límite afecta a los gastos no obligatorios y, por tanto, al margen de maniobra del Parlamento. La institución encargada de fijar este tipo máximo de incremento es la Comisión, que debe comunicarlo a las otras instituciones antes de elaborar el ante-proyecto de presupuesto (81). El tipo máximo puede ser sobrepasado por acuerdo entre el Consejo y el Parlamento. A pesar de esta posibilidad, el tipo máximo ha constituido uno de los puntos principales de conflicto entre las instituciones y, en especial, entre los dos brazos de la autoridad presupuestaria.

I. La enmienda de los gastos no obligatorios.

El procedimiento de elaboración y aprobación del presupuesto se desarrolla en cinco fases. En la primera de ellas, la Comisión establece un ante-proyecto de presupuesto sobre la base de las previsiones que le transmite cada institución. Según el apartado 2 del artículo 203 TCEE, estas previsiones deben ser dirigidas a la Comisión antes del 1 de julio y ésta tiene un plazo de dos meses para elaborar y transmitir el ante-proyecto al Consejo. En la práctica, desde 1976, el Consejo y el Parlamento adoptan un calendario antes de comienzo del procedimiento que, aunque no modifica los plazos, los adelanta. Según estos calendarios, las instituciones suelen transmitir sus previsiones en el mes de mayo. La Comisión, a su vez, suele transmitir el ante-proyecto al Consejo, en el mes de junio.

El Consejo realiza una primera lectura, resultado de la cual es la aprobación del proyecto de presupuesto (82). El Consejo dispone de más de un mes, debiendo transmitir el proyecto al Parlamento, antes del 5 de octubre. Según los calendarios fijados anualmente, la transmisión se realiza, por lo general, antes del 1 de septiembre. El Parlamento tiene cuarenta y cinco días para realizar su primera lectura. En virtud de los calendarios pragmáticos, la devolución del proyecto al Consejo suele producirse a mediados de octubre.

Durante esta fase, el Parlamento tiene varias posibilidades. Puede, en primer lugar, aprobar el proyecto de presupuesto. El resultado es el mismo que si no consiguiese aprobar ninguna

enmienda o propuesta de modificación: el presupuesto resultaría definitivamente aprobado, bien de forma expresa, bien de forma tácita. En segundo lugar, puede enmendar el proyecto, en cuanto a los gastos no obligatorios y proponer modificaciones a los gastos obligatorios. Para la aprobación de las enmiendas, se requiere la mayoría de los miembros que componen el Parlamento y para la aprobación de propuestas de modificación, la mayoría absoluta de los votos expresados.

En el caso de que las enmiendas aprobadas implicasen un aumento de los gastos, por encima del tipo máximo previsto, la Comisión Presupuestaria del Parlamento debería someter una propuesta al mismo, con el objeto de fijar un nuevo tipo máximo. Esta propuesta, una vez aprobada en el pleno, pasaría a ser objeto de acuerdo con el Consejo. Esta fase termina con la aprobación de una resolución acerca del proyecto de presupuesto y su transmisión al Consejo (83).

Si se han introducido enmiendas o se han aprobado propuestas de modificación, el proyecto es devuelto al Consejo, que dispone de un plazo de quince días para realizar su segunda lectura. El objeto esencial de esta fase es debatir y votar las enmiendas y las propuestas de modificación. El Consejo, por lo tanto, está limitado, en esta fase, a la consideración de lo que le ha transmitido el Parlamento, sin poder volver al proyecto adoptado por él, en aquellas cuestiones que no han sido enmendadas o sometidas a propuesta de modificación por el Parlamento.

Con relación a las enmiendas, el Consejo puede modificarlas por mayoría cualificada. Con relación a las propuestas de

modificación hay varias reglas: 1) si las propuestas no tienen por efecto aumentar el montante total de los gastos de una institución, el Consejo puede rechazarlas por mayoría cualificada y, a falta de rechazo expreso, la propuesta se considera aceptada (sistema de la "mayoría inversa")⁽⁸⁴⁾; 2) si la propuesta aumentase dicho montante, el Consejo puede aprobarla por mayoría cualificada y, a falta de ésta, se considera rechazada; 3) en el caso de que rechace una propuesta, el Consejo puede decidir mantener el montante fijado en el proyecto o modificarlo por mayoría cualificada.

Si el Consejo no modificase ninguna enmienda del Parlamento y aceptase todas sus propuestas de modificación, el proyecto se consideraría definitivamente adoptado. En tal caso, al Consejo le faltaría comunicar al Parlamento dicha circunstancia. Si no es así, el Consejo tiene que devolver el proyecto al Parlamento, dentro de los quince días previstos. Según los calendarios anuales, la transmisión se suele efectuar a principios de noviembre. El Parlamento dispone de quince días para realizar una segunda lectura.

En esta última fase, el Parlamento puede enmendar o rechazar las modificaciones introducidas por el Consejo a las enmiendas que aquél había aprobado en primera lectura. Tiene, por tanto, el Parlamento, la decisión definitiva acerca de los gastos no obligatorios. Los obligatorios habrían quedado establecidos en la fase anterior. La decisión sobre las enmiendas está sometida a regla de la mayoría de los miembros que componen el Parlamento y los tres quintos de los votos emitidos. En el caso de que éste

no adoptase ninguna decisión, dentro de los quince días, el presupuesto se consideraría definitivamente aprobado. En cualquiera de los casos, el procedimiento termina con la declaración del Presidente del Parlamento, dando por aprobado el presupuesto.

El Parlamento participa, así, en dos fases, disponiendo de un poder de decisión sobre los gastos no obligatorios. El alcance de este poder está condicionado por el volumen de estos gastos y por la fijación de un tipo máximo de aumento de los mismos. Este límite tiene, en la práctica, importancia en aquellas políticas comunes cuyos gastos son poco rígidos, como la regional. Según el principio del equilibrio presupuestario, el Parlamento debe atenerse a la consideración de los recursos disponibles. El tipo máximo tiene sentido sólo desde esta perspectiva.

II. La posibilidad de rechazo del proyecto de presupuesto.

La decisión de rechazo del proyecto de presupuesto requiere la mayoría de los miembros que componen el Parlamento y las dos terceras partes de los votos emitidos y sólo puede estar motivada por razones importantes. La propuesta, en este sentido, puede ser presentada por siete diputados, al menos, un grupo político y una comisión. Después de su estudio por la Comisión Presupuestaria, el Parlamento puede proceder a la votación.

Esta posibilidad de rechazo da pleno sentido a los poderes presupuestarios del Parlamento, permitiéndole obligar a las otras

instituciones a asumir sus posiciones, iniciando de nuevo el procedimiento. La consecuencia es la devolución del proyecto al Consejo. Es en la aprobación del proyecto donde se vuelve a iniciar el procedimiento. A falta de una mención expresa sobre el momento o la fase en la que debe recomenzar el procedimiento, se puede deducir la intención de que se siga un procedimiento abreviado. La necesidad de tener un presupuesto lo antes posible es el argumento más sólido, en este sentido.

El rechazo del proyecto es el único medio eficaz con el que cuenta el Parlamento para ejercer un control político sobre el Consejo y sus deliberaciones. Aunque se trata de un acto de carácter negativo, su importancia no puede desdeñarse, a la vista de las crisis presupuestarias que ha permitido desencadenar. De hecho, ha constituido la principal "arma" del Parlamento en su constante esfuerzo por consolidar y ampliar sus poderes en materia presupuestaria.

Han sido varias las ocasiones en que el Parlamento ha hecho uso de este derecho. Así, el presupuesto para el ejercicio de 1980 no pudo ser aprobado hasta julio de 1980, porque el proyecto fue rechazado por el Parlamento, el 13 de diciembre de 1979. El origen del problema se encuentra en diversas demandas del Parlamento, consideradas por éste no suficientemente atendidas por el Consejo. En esta ocasión, la firmeza del Consejo, al sostener su posición, condujo al Parlamento a adoptar un nuevo presupuesto próximo al que había rechazado en diciembre de 1979.

En 1981 se produce una crisis, relacionada con la clasificación de los gastos, que no llegó a suponer una decisión

de rechazo del proyecto. A pesar del enfrentamiento entre el Consejo y el Parlamento, se aprecia un cambio de actitudes que es más evidente en el Consejo que, en palabras de Jean-Paul Jacqué, admite, de forma progresiva, que la contestación parlamentaria no constituye un "crimen de lesa majestad", sino la expresión de divergencias normales cuya solución puede resultar tanto de un debate entre las instituciones como de una sentencia del Tribunal de Justicia (85). Este cambio de actitudes permitió la conclusión de un acuerdo entre las instituciones que satisfacía, en parte, algunas reivindicaciones del Parlamento, por medio de una Declaración común del Parlamento, el Consejo y la Comisión, relativa a diversas medidas destinadas a asegurar un mejor desarrollo del procedimiento presupuestario (86).

La crisis presupuestaria de 1984 fue más grave. En este caso, fue la necesidad de fijar un nuevo tipo máximo aplicable al IVA, que sustituyó el anterior del 1%, el acuerdo sobre desequilibrios presupuestarios que resolvía el litigio británico, en un sentido contrario al deseado por el Parlamento y el acuerdo sobre disciplina presupuestaria, los que generaron el problema (87). La acción conjunta de la Comisión y del Parlamento, que rechazaban la fijación, por el Consejo, de un marco de referencia o techo máximo de aumento de los gastos y el compromiso sobre el coeficiente máximo de aumento de los mismos, no consiguió más que una promesa de cooperación y concertación. El resultado fue que el Parlamento rechazó, el 13 de diciembre de 1984, el proyecto de presupuesto para el ejercicio 1985, argumentando que éste no cubría más que diez meses del ejercicio

en ingresos y gastos. Hasta mediados de 1985, no fue posible la aprobación del presupuesto.

La sucesión de crisis presupuestarias demuestra que, a pesar de los esfuerzos del Parlamento y a los acuerdos institucionales, los problemas, en este ámbito, están lejos de desaparecer. Estos problemas se pueden resumir en tres cuestiones principales: 1) unos recursos propios escasos, en relación con el dinamismo de la actividad comunitaria; 2) la persistencia de los desequilibrios estructurales entre los Estados Miembros y las regiones y entre sectores económicos y la necesidad, a la vista de ésto, de una distribución más equitativa de los recursos comunitarios; 3) un contencioso institucional que enfrenta al Parlamento, deseoso de ajustar, al máximo, sus competencias a la naturaleza popular de su legitimidad, y al Consejo, celoso de las suyas y defensor de las posiciones estatales, poco propensas a la cesión de competencias a la Comunidad y a la pérdida de control sobre su ejercicio, que supondría una extensión de las mismas en favor del Parlamento.

Aunque este enfrentamiento se manifiesta en toda la actividad comunitaria, es especialmente intenso en el terreno presupuestario, a causa de la propia importancia que tiene el presupuesto y de la peculiar distribución de competencias y poderes entre las instituciones, en el procedimiento presupuestario. En este sentido, el derecho de rechazo de que disfruta el Parlamento constituye la pieza clave de su posición en este ámbito.

El Parlamento, sin embargo, debe de hacer un uso moderado

de sus poderes presupuestarios, como ha demostrado el problema planteado con la aprobación del presupuesto para el ejercicio de 1986, que condujo a la sentencia del Tribunal, de 3 de julio de 1986 (88). El Tribunal anuló la decisión del Presidente del Parlamento de aprobar el presupuesto sin el consentimiento del Consejo. Este enfrentamiento entre los dos brazos de la autoridad presupuestaria ha debilitado al Parlamento y le obliga, como señala el Profesor Medina Ortega, a tener la precaución de no iniciar un ataque frontal sin los apoyos políticos y un fundamento jurídico suficientes (89).

La posibilidad de que, al inicio del ejercicio presupuestario, el presupuesto no estuviese aún aprobado, ya sea por una decisión de rechazo del Parlamento ya por retrasos en el desarrollo del procedimiento o por la presentación de un recurso contra la decisión de aprobación del presupuesto, llevó al establecimiento de un sistema provisional de financiación de la actividad comunitaria anual, operativo en los casos en que no existiese un presupuesto debidamente aprobado al inicio de un ejercicio y cuya aplicación duraría hasta la aprobación del mismo.

Este sistema provisional está previsto en los artículos 204 TCEE, 178 TCEEA y 78 ter TCECA, siendo conocido por el sistema de las doceavas partes provisionales. Según éste, los gastos comunitarios pueden ser efectuados mensualmente, por capítulos o por otra subdivisión, en el límite de la doceava parte de los créditos abiertos al presupuesto del ejercicio precedente. Este límite puede ser sobrepasado si el Consejo lo autoriza por

mayoría cualificada. Tratándose de gastos no obligatorios, la decisión del Consejo debe ser transmitida al Parlamento, que dispone de treinta días para adoptar una decisión diferente, en relación a la parte que exceda de la doceava (90).

III. Control y aprobación de la gestión del presupuesto

La participación del Parlamento no se agota con la aprobación del presupuesto, ya que dispone de competencias de control sobre la ejecución y gestión del presupuesto. Su participación, en este aspecto, culmina con la votación de la decisión de aprobar o no la gestión mencionada. Es la Comisión, como institución encargada de esta tarea, la que resulta sometida al control del Parlamento (91).

Es necesario precisar que cada institución puede ejecutar la sección del presupuesto que le corresponde. No obstante, la sección de la Comisión es mucho más cuantiosa que las demás secciones juntas, ya que si en estas se incluyen, por lo general, los gastos administrativos de cada institución, en aquélla, además de los gastos de este carácter de la Comisión, se agrupan la práctica totalidad de los gastos operativos comunitarios. De esta forma, la sección de la Comisión incluye alrededor del 95% del montante total de los gastos del presupuesto. Es, por tanto, la Comisión la institución sometida, en especial, al control a posteriori de la ejecución presupuestaria.

Antes de entrar en la cuestión del control, es conveniente abordar un tema que ha constituido objeto de controversias entre

las instituciones. Se centra en el poder del Parlamento para decidir en materia de gastos no obligatorios. Este poder implica la posibilidad de inscribir créditos a nuevas líneas presupuestarias. La cuestión planteada es la de saber si la Comisión puede hacer uso de esos créditos, en virtud de su poder de ejecución del presupuesto, por la simple inscripción de los mismos en éste o si sería necesario que el Consejo pusiese en juego su poder legislativo, aportando una base jurídica que permitiese ejecutar el crédito en cuestión.

No se trata sólo de una cuestión formal. En el fondo de la discusión se encuentra un conflicto entre las instituciones, relativo a sus respectivos poderes y al concepto de equilibrio institucional.

Con anterioridad al Tratado de 1970, el Consejo detentaba el poder legislativo y presupuestario y el Parlamento jugaba un papel meramente consultivo. Las modificaciones introducidas por este Tratado, dando al Parlamento una competencia propia en materia presupuestaria, sacaron a la luz una divergencia de interpretación entre las instituciones, acerca de la ejecución de los gastos (92). Con la diversificación y el aumento de volumen de los gastos no obligatorios, esta polémica ha adquirido especial relieve.

El planteamiento de la cuestión por el Parlamento se centra en el objetivo de aumentar sus poderes legislativos, por la vía de destacar lo artificial de la distinción entre éstos y los poderes presupuestarios. A su favor cuenta con el argumento de que en los Estados Miembros ambos poderes los detentan, por lo

general, los Parlamentos. Su posición se expresa en la opinión según la cual el presupuesto es base suficiente para autorizar un gasto. Según ésta, el artículo 205 permite a la Comisión utilizar un crédito votado por el Parlamento, haya adoptado el Consejo las reglas que autorizan la apertura de tal crédito o no (93). Además, la Comisión debería poder adoptar todos los actos que esta competencia implica, ya sean de carácter general o de carácter particular.

El Consejo considera que la ejecución de un gasto votado por el Parlamento debería estar subordinada a su intervención normativa. Si no fuese así, los poderes de la Comisión podrían conducir a conferir al Parlamento unos poderes de los que quedaría desposeído el Consejo, teniendo en cuenta la responsabilidad de la Comisión ante el Parlamento, puesta en juego, en especial, a través de la moción de censura y de la decisión de descarga o decisión de aprobación de la gestión presupuestaria de la Comisión.

La Comisión trata, por un lado, de no verse desposeída de sus poderes de ejecución y, por otro, de actuar de tal forma que se eviten los conflictos entre el Consejo y el Parlamento. Su posición es prudente, ya que en el uso de tales poderes puede verse expuesta a responsabilidad política ante el Parlamento o a un procedimiento contencioso ante el Tribunal, bien por parte del Consejo (utilización legal de sus poderes), bien por la del Parlamento (ejercicio insuficiente de los mismos).

Según la Comisión, el presupuesto constituye una base jurídica necesaria para la utilización y el gasto de los

créditos. No obstante, esta base no es suficiente en todos los casos (94). Para las medidas que constituyen una política comunitaria, pero que no pueden ser definidas con precisión ni especificadas en el presupuesto, hacen falta decisiones distintas de las presupuestarias. Para las medidas claramente definidas y especificadas, la utilización de los créditos inscritos en el presupuesto depende sólo de las reglas presupuestarias (95). El resultado es que no en todos los casos la decisión del Parlamento, acerca de los gastos no obligatorios, es suficiente para que la Comisión pueda ejecutar el gasto en cuestión, con lo que los poderes del Parlamento se pueden ver reducidos, en la práctica, de forma indirecta.

El control de la gestión presupuestaria se desarrolla en dos momentos distintos: por un lado, las operaciones de ejecución están sometidas a un control interno a cada institución, antes de que los ingresos sean encajados y los gastos pagados; por otro, toda la gestión presupuestaria está sometida a un control que se realiza una vez cerrado el ejercicio presupuestario, implicando la competencia, en especial, del Tribunal de Cuentas y del Parlamento.

El control previo es competencia del interventor financiero que cada institución (Parlamento, Consejo, Comisión y Tribunal de Justicia) u órgano asimilado a efectos presupuestarios (Tribunal de Cuentas y Comité Económico y Social) nombran, en virtud del artículo 19 del Reglamento financiero de 1977. Estos interventores son los encargados del control de los compromisos y de la ordenación de todos los gastos y del control de todos los

ingresos, en la sección presupuestaria de la institución u órgano para el que trabajan. El medio con el que cuenta el interventor para realizar su tarea es el de las visas, aplicables a las propuestas de medidas que generen créditos o gastos y a las órdenes de cobro de ingresos y de pago de gastos.

Según los artículos 205 bis TCEE y 77 del Reglamento de 1977, la Comisión debe someter, una vez cerrado el ejercicio presupuestario, antes del 1 de junio del año siguiente al mismo, las cuentas del ejercicio pasado, un balance financiero y el análisis de la gestión, al Consejo, al Parlamento y al Tribunal de Cuentas. Éste, sobre la base de esos documentos y de otros que le transmiten las instituciones (96), elabora un informe anual relativo a la gestión presupuestaria que es transmitido a las otras instituciones y publicado en el Diario Oficial. Esta transmisión se debe efectuar antes del 30 de noviembre.

El Consejo y el Parlamento, con los documentos de la Comisión y el informe del Tribunal de Cuentas, estudian la gestión presupuestaria de la Comisión con el objeto de adoptar o no la decisión de descargo que constituye el último acto del procedimiento presupuestario de cada ejercicio. En el Tratado de 1970, este acto dependía de la codecisión del Consejo y del Parlamento. En virtud del Tratado de 1975, la decisión última queda en manos de éste. El artículo 206 TCEE, añadido por el artículo 17 de este Tratado, establece la aprobación de la gestión de la Comisión, por el Parlamento, a recomendación del Consejo.

El trabajo fundamental, en el Parlamento, recae en la

Comisión de Control Presupuestario, creada a consecuencia del aumento de poderes del Parlamento, en este tema. Esta comisión culmina su tarea con la elaboración de un informe, en el que puede proponer la concesión, aplazamiento o rechazo de la aprobación de la gestión. Este informe es sometido al Pleno del Parlamento. Éste puede, si el informe es favorable a la concesión de la aprobación y el Consejo le ha remitido su recomendación en tal sentido, dar la decisión de descargo a la Comisión. En el caso de que no consiguiese la mayoría necesaria, cualquiera que sea el contenido de su resolución, el expediente sería devuelto a la Comisión de Control Presupuestario para que realice un nuevo informe. El Parlamento dispone de un plazo que va desde el 30 de noviembre del año siguiente al del ejercicio hasta el 30 de abril del año posterior. Cualquiera que sea el contenido de la resolución o en el caso de falta de decisión en el plazo previsto, el Parlamento debe comunicar a las demás instituciones y, en especial, a la Comisión, su resolución o la ausencia de decisión.

Aunque formalmente la aprobación de la gestión constituye una decisión de carácter técnico presupuestario, puede ser un arma política para el Parlamento, como demuestra alguna de las situaciones en que éste se negó a dar dicha aprobación. En este sentido, la decisión de rechazo del proyecto de presupuesto y la negativa a dar la aprobación constituyen dos medios de presión sobre el Consejo y la Comisión. La negativa a dar la descarga a la gestión del presupuesto para 1982 es una manifestación clara de ésto (97).

SECCIÓN CUARTA. LA PARTICIPACIÓN DEL PARLAMENTO EN LA CELEBRACIÓN
DE ACUERDOS INTERNACIONALES.

La intervención del Parlamento en relación con los tratados internacionales, tal como la establecían los Tratados constitutivos, estaba limitada a los casos previstos en los artículos 238 TCEE y 206 TCEEA, es decir, a los tratados de asociación entre la Comunidad y un tercer Estado, una Unión de Estados o una Organización Internacional, no incluyendo ningún otro tipo, ni siquiera los acuerdos comerciales previstos en el artículo 113 TCEE. Además, el alcance de esta participación estaba limitado a la emisión de una opinión meramente consultiva que no vinculaba al Consejo. Por lo tanto, el alcance del procedimiento previsto en el artículo 228 que establecía la obligación del Consejo de contar con la "previa consulta a la Asamblea en los casos previstos en el presente Tratado", era muy limitado, en lo relativo al Parlamento (98).

Según el procedimiento del artículo 228, a la Comisión le incumbe la negociación y al Consejo la conclusión. En el marco del artículo 113, se introduce un nuevo elemento con relación al procedimiento general, previsto en el artículo 228. En virtud del apartado 3 de aquél, la Comisión llevará a cabo esas negociaciones, consultando a un comité especial, designado por el Consejo para asistirle en dicha tarea y en el marco de las directrices que el Consejo pueda dirigirle. La evolución de la práctica convencional comunitaria ha generalizado la presencia de un comité especial para la negociación de todo tipo de

acuerdos. A estos comités especiales se han añadido una multitud de comités, creados por el Consejo, cuya participación varía en función de la materia y del alcance del acuerdo a considerar. Resulta más significativo comprobar que las funciones asignadas a estos comités van más allá de la simple asistencia a la Comisión. En muchas ocasiones, son consultados por el Consejo en busca de orientación para las directrices negociadoras que éste debe suministrar a la Comisión, sustituyendo a ésta en la función orientadora que, en principio, le pertenece desempeñar (99).

La multiplicación de estos comités, las funciones que en la práctica desempeñan y el grado de discrecionalidad que disfrutan con respecto a las directivas del Consejo, destacan la creciente influencia de los elementos intergubernamentales en detrimento de los elementos supranacionales, en especial, si se considera que esos comités están formados por representantes de los Gobiernos.

La práctica seguida, en relación con los acuerdos de asociación, demuestra, así mismo, una tendencia a convertirlos en acuerdos de cooperación. Con esta denominación se han concluido otros acuerdos que nada tienen que ver con las categorías convencionales tradicionales y cuyas bases jurídicas se difuminan, cada vez más, llegando, incluso, a concluir acuerdos internacionales con base genérica en el TCEE, sin especificar ningún precepto en concreto. Si bien esta práctica supone una adaptación a las necesidades reales que van surgiendo, tiene como consecuencia dificultar o impedir la determinación del procedimiento a seguir para su conclusión, facilitando una mayor

intervención de los Estados Miembros, como ha sido el caso del acuerdo de cooperación con Yugoslavia, de 1983.

La participación del Parlamento en los acuerdos de asociación, antes del Acta Única, se limitaba a una simple consulta. La práctica seguida por el Consejo ha sido, por lo general, consultar al Parlamento en el período de tiempo que transcurre entre la firma y la adopción definitiva del acuerdo, como sucedió en el caso de los acuerdos de asociación con Grecia y con Turquía, enfrentándose al Parlamento, que era de la opinión de que el momento de la consulta debía situarse antes de la firma, en la etapa de elaboración. Interviniendo después de la firma sobre un texto ya autenticado, el dictamen del Parlamento pierde su sentido y su alcance.

Aunque a éste le quede la posibilidad de no dar el dictamen o de darlo negativo, la eficacia de tales actitudes es escasa, ya que, en el segundo de los casos, no impide la decisión del Consejo y, en el primero es muy discutible que pueda bloquear el proceso de decisión, prolongando su inacción más allá de un plazo razonable.

En la práctica, sólo en casos excepcionales, el Parlamento ha sido consultado acerca de un proyecto de acuerdo aún no firmado. Se puede poner en duda que una modificación semejante del procedimiento sea la vía adecuada para permitir al Parlamento aumentar su influencia en la negociación de los acuerdos (100).

Orientados a la mejora de la participación del Parlamento por la vía, más discreta, pero más real, del desarrollo de las relaciones informales, cuyo objeto es mantener a éste informado

a lo largo de todo el proceso de negociación, se establecieron dos procedimientos, denominados Luns I y Luns II (o Luns-Westerterp), que permitían al Parlamento y a sus comisiones competentes estar al corriente de los progresos en la negociación (101).

El alcance de la competencia consultiva del Parlamento, en relación con los acuerdos de asociación, está condicionado por el propio alcance del artículo 238. El problema básico de éste ha sido el de la determinación del concepto de asociación, objeto de múltiples opiniones y polémicas doctrinales (102). La asociación no es una adhesión, pese a ser un paso previo a la misma, de mayor o menor duración, y tampoco es un acuerdo comercial, a pesar de contener aspectos comerciales muy importantes. Puede considerarse, en todo caso, como un lazo con vocación de permanencia entre la Comunidad y un tercer Estado (103).

La opción por el acuerdo de asociación permite al Parlamento, sobre la base del artículo 238 TCEE, tener una participación en el procedimiento, que no tendría si se escogiese otra base jurídica. La elección de ésta constituye para el Parlamento, por lo tanto, un problema básico (104).

Si las cuestiones presupuestarias no han sido objeto de tratamiento por el Acta Única, el tema de los acuerdos internacionales han recibido consideración en este texto. En lo relativo al Parlamento, la principal consecuencia de las modificaciones introducidas por el Acta Única ha sido ampliar el papel de esta institución en el proceso de elaboración y

celebración de los tratados de adhesión y de los acuerdos de asociación.

La negociación que conduce a la firma del Acta Única pone en evidencia los múltiples problemas planteados en este aspecto. De hecho, el reconocimiento del procedimiento de dictamen conforme, en los supuestos recogidos en los artículos 237 y 238, constituye un compromiso entre las diversas posiciones enfrentadas. Por un lado, el Parlamento deseaba un poder de codecisión en la celebración de acuerdos internacionales (105). La Comisión, por su parte, preveía la introducción del procedimiento de dictamen conforme para los artículos 138 (procedimiento electoral uniforme), 201 (nuevos recursos propios), 236 (revisión del Tratado) y 237 (adhesión) (106). En el Consejo no existía un acuerdo, ni siquiera en relación con el procedimiento de dictamen conforme (107). El resultado fue el compromiso citado, que supuso la introducción del dictamen conforme del Parlamento, para los supuestos recogidos en los artículos 237 y 238.

A reserva de la aplicación del nuevo artículo 237 a algún caso de adhesión, se puede señalar una cuestión que afecta a la eficacia de la participación del Parlamento. Se trata de la cuestión del momento en que se emite su dictamen conforme. La elección del momento está, a su vez, condicionada por la práctica seguida por el Consejo, con relación al momento en que éste adopta su decisión, acerca de la solicitud de ingreso. De los procesos de adhesión realizados, se deduce que el Consejo toma tal decisión, una vez que han concluido las negociaciones entre

los Miembros y el Estado que se quiere adherir, relativas a las condiciones de admisión y a las adaptaciones de los Tratados.

La conclusión que extrae el Parlamento es que, para dar mayor eficacia a su intervención, el dictamen conforme debe ser emitido justo antes de que el Consejo adopte su decisión y, por lo tanto, en un momento próximo a la firma (108). El resultado ha sido la introducción de un nuevo artículo 32 en el Reglamento interno del Parlamento, por el cual, la elaboración del dictamen conforme se puede desarrollar en dos etapas: antes de la apertura de las negociaciones, el Parlamento puede solicitar un debate con la Comisión y el Consejo; al término de las negociaciones, puede sostener un nuevo debate sobre las condiciones establecidas.

A diferencia de la adhesión, los acuerdos de asociación son una competencia exclusiva de la Comunidad. Es, por esto, por lo que el dictamen conforme del Parlamento se establece en relación con el contenido del acuerdo y no en relación con la decisión del Consejo acerca de la firma del Tratado, como es el caso de la adhesión. En este caso, la negociación sobre las condiciones de adhesión y las modificaciones de los Tratados son competencia de los Estados Miembros y del Estado solicitante y, en particular, de los Parlamentos nacionales, siguiendo los procedimientos establecidos en el ordenamiento de cada Estado, con relación a la celebración de Tratados.

Para hacer plenamente eficaz y fundado el dictamen, el Parlamento, en el nuevo artículo 33 de su Reglamento interno, prevé la posibilidad de pedir al Consejo que le consulte sobre el mandato de negociación que se propone conferir a la Comisión

y prevé, asimismo, la petición a la Comisión para que participe en un debate en el Parlamento acerca de tal mandato. Durante el desarrollo de la negociación serán efectivos los procedimientos de información Luns y Luns-Westterterp y, al término de las negociaciones, con anterioridad a la firma, el Parlamento recibirá el proyecto de acuerdo con el objeto de que emita el dictamen conforme sobre la conclusión, prórroga o modificación del acuerdo de asociación (109).

La extensión del papel del Parlamento, sobre la base del Acta Única, no se ha limitado a la previsión del dictamen conforme, en relación con los artículos 237 y 238. La ampliación de competencias comunitarias a ciertos sectores, en especial al de la investigación y el desarrollo tecnológico (artículo 24 del Acta) y al del medio ambiente (artículo 25), ha supuesto la participación del Parlamento en la celebración de acuerdos internacionales de cooperación. En el nuevo artículo 130 N se prevé la celebración de estos acuerdos con terceros Estados, en ejecución del programa marco plurianual de investigación y desarrollo tecnológico, que estarán sometidos al procedimiento del artículo 228 (consulta al Parlamento). En el mismo sentido, el artículo 130, R, 5 establece que los Estados Miembros y la Comunidad podrán establecer las modalidades de cooperación en materia de medio ambiente con terceros Estados, mediante acuerdos. Los celebrados por la Comunidad se concluirán con arreglo al artículo 228 (110).

Una última cuestión llama la atención con relación al Acta Única y es el olvido de los tratados comerciales a los que se

refiere el artículo 113 TCEE, en los que no se recogía la participación del Parlamento. A pesar del carácter permanente e institucionalizado de la cooperación que suponen los acuerdos de asociación y que exigen la intervención al más alto nivel del Parlamento, como señala el Profesor Gutiérrez Espada, la diferencia que establece el Acta Única, en cuanto al procedimiento de elaboración y conclusión, entre los acuerdos de asociación (dictamen conforme) y los sometidos al artículo 113 (no modificado por el Acta), parece llamada a aumentar los problemas existentes, en relación con la calificación dada a un determinado tratado y, por lo tanto, en relación con la cuestión de la base jurídica (111).

El Tratado de la Unión Europea introduce algunas modificaciones, con relación a la participación del Parlamento en la celebración de tratados internacionales, celebrados entre la Comunidad y terceros Estados u Organizaciones Internacionales. En términos generales, según el apartado 3 del nuevo artículo 228 TCEE, el Consejo concluirá los acuerdos internacionales, previa consulta al Parlamento, salvo en el caso de los acuerdos contemplados en el artículo 113 (acuerdos comerciales), para los que no será necesario. La consulta se extiende, por lo tanto, a todos los acuerdos, con la excepción de los comerciales.

Además, el procedimiento de dictamen conforme, aplicable, según el Acta Única, a los acuerdos de asociación y a las nuevas adhesiones, se extiende a los acuerdos que organicen procedimientos de cooperación, estableciendo un marco institucional específico, a aquellos acuerdos que tengan notables

implicaciones presupuestarias para la Comunidad y a los que supongan una modificación de un acto aprobado con arreglo al nuevo procedimiento de codecisión del artículo 189 B.

Sin llegar al nivel de los deseos del Parlamento de detentar un poder de decisión compartido con el Consejo, para todos los acuerdos internacionales, el procedimiento de dictamen conforme le proporciona un instrumento eficaz para hacer valer sus pretensiones, en la medida que le da la oportunidad de vetar la conclusión de un acuerdo de asociación o la adhesión de un nuevo Miembro, ambas relacionadas con la ampliación de las fronteras de la Comunidad.

NOTAS AL CAPÍTULO III

(1) Algunos de estos supuestos han sido modificados por el Acta Única. Antes de ésta, los casos de consulta preceptiva en el TCEE eran los de los artículos: 7, párr. 2; 14,7; 43,2; 54,1 y 2; 56,2; 57,1 y 2; 63,1 y 2; 75,1; 87,1; 100; 126; 127; 201; 206,4; 209; 228; 235; 236 y 238. En el TCEEA eran: 31; 76; 85; 90; 96; 98; 173; 180,4; 183; 203; 204 y 206. En los artículos 212 TCEE y 186 TCEEA se establecía la "previa consulta a las demás instituciones interesadas".

(2) Manual de Derecho Comunitario General, Barcelona, 1991, p.68.

(3) JOCE, C 89, de 22 de abril de 1975, p. 1.

(4) Entre los textos que se pueden consultar, en relación con el Parlamento antes del Acta Única, que aportan una visión más extensa de la evolución de su papel y de sus poderes, se encuentran: Chitti Batelli, A., I poteri del Parlamento Europeo, Milán, 1982; Jacqué, J.-P.; Bieber, R.; Constantinesco, V. y Nickel, D., Le Parlement Européen, París, 1984. Son, también, de gran interés las obras de: Capotorti, F.; Hilf, M.; Jacobs, F. y Jacqué J.-P., Le Traité de l'Union européenne. Commentaire du projet de traité instituant l'Union européenne, Bruselas, 1985; Bieber, R.; Jacqué, J.-P. y Weiler, J.H.H., L'Europe de demain. Une Union sans cesse plus étroite, Luxemburgo, 1986. Ambos textos están dedicados a un estudio en profundidad del proyecto de Tratado de Unión Europea, aprobado por el Parlamento en febrero de 1984.

(5) El precedente más destacado es el de la Asamblea consultiva del Consejo de Europa, aunque con un nivel de competencias más reducido. El Consejo Nórdico no puede equipararse con esta Asamblea ni con la de las Comunidades, a pesar de estar formado por parlamentarios de Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia. El Consejo Nórdico nació gracias a decisiones internas (de los Parlamentos o por ley, en el caso de Dinamarca) y hasta 1962 la práctica desarrollada no sería codificada en un acuerdo internacional (Helsinki, 23 de marzo). Se pueden consultar, entre otros: Díez de Velasco, M., Instituciones de Dº. I. P., II, Madrid, 1990, pp. 286 y ss; Medina Ortega, M., Las Organizaciones Internacionales, Madrid, 1979, PP. 145 a 147.

(6) Comentario de Amphoux, Dewost, Louis y Vergés al volumen 9 de la obra de J. Mégret y otros, Le Droit de la C.E.E., Bruselas, 1979, p. 318.

(7) Chueca Sancho, A., "El principio de elección directa del Parlamento Europeo", R.I.E., vol. 5, nº 2, mayo-agosto, 1978, p.430.

(8) Parte del texto de la resolución que contiene el proyecto aparece en: Truyol y Serra, A., La integración europea. Idea y

realidad, Madrid, 1972, pp. 149 a 153.

(9) En una conferencia de prensa, celebrada el 9 de septiembre de 1965, motivada por la crisis iniciada unos meses antes. Ver Antonio Truyol y Serra, obra citada, p. 44.

(10) Punto 5, última línea, del comunicado final. Documentation européenne, nº 4, octubre-diciembre, 1969, pp. 51 y ss.

(11) Bulletin CE, 10/1972, pp. 15 y ss.

(12) El Informe Vedel, presentado en marzo de 1972, no se limitaba a la cuestión del aumento de las competencias parlamentarias en relación con el establecimiento del sistema de recursos propios, su objetivo inicial, sino que analizó, de forma crítica, el funcionamiento real del sistema institucional, proponiendo no sólo una modificación de los poderes del Parlamento, en distintos terrenos, sino otras enmiendas institucionales relativas a la propia Comisión, al Consejo, a las Cumbres y al Tribunal. Bulletin CE, suplemento 4-1972.

(13) Bulletin CE, 12/1974, pp. 7 y ss.

(14) El proyecto, de 4 de enero de 1975, se basaba en el realizado por el grupo dirigido por F. Dehousse, aunque lo modificaba para afrontar la evolución comunitaria producida desde entonces. El texto del proyecto del 75 puede encontrarse en: Elections du Parlement européen au suffrage universel direct, Luxemburgo, julio 1977, pp. 23 a 29.

(15) Las conclusiones de la Presidencia, en donde se recoge el reparto de escaños, se pueden consultar en el Bulletin CE, 6/1976, pp. 5 y ss.

(16) Decisión de 20 de septiembre de 1976; JOCE, L 278, de 8 de octubre de 1976. También, en R.I.E., vol 3, nº 3, septiembre-diciembre 1976, pp. 889 a 895.

(17) Chueca Sancho, A., artículo citado, p. 444.

(18) Jacqué, J.-P.; Bieber, R.; Constantinesco, V. y Nickel, D., Le Parlement..., ya citada, p. 20.

(19) Un estudio comparado de los sistemas electorales de los Estados Miembros y de los proyectos de procedimiento uniforme, puede encontrarse en: Aldecoa Luzárraga, F. y Muñoz Alvarez, A., "Hacia una ley electoral uniforme para las elecciones al Parlamento Europeo: problemas que suscita". R.I.E., vol.13, nº3, septiembre-diciembre, 1986, pp. 631 a 650.

(20) Es apreciable un descenso en la participación. La media de ésta, en 1979, fue del 63%; en 1984, fue del 61% y, en 1989, la participación fue del 56,8%. Ver: Elizalde, J., "El régimen

electoral del Parlamento Europeo: ¿quiebra en la primacía del derecho comunitario?", R.I.E., vol 16, nº 3, septiembre-diciembre, 1989, pp. 809 y ss., en especial, p. 817.

(21) Aldecoa Luzárraga, F., La Unión Europea y la reforma de la Comunidad Europea, Madrid, 1985, en especial, capítulo 4, pp. 49 a 52.

(22) Como señala Hans J. Glaesner, el Consejo puede modificar la propuesta y la base jurídica, por unanimidad, pero no puede modificar ésta de forma separada y antes de considerar el acto en su conjunto. "La procedure de cooperation", en Le Parlement Européen dans l'évolution institutionnelle, IEE-ULB, Bruselas, 1989, bajo la dirección de J.-V. Louis y D. Waelbroeck, p. 71.

(23) Francis Jacobs y Richard Corbett indican, refiriéndose al alcance del procedimiento, que "in volume, this is between one third and one half of the legislation Parliament considers". The European Parliament, Essex (U.K.), 1990, p. 169.

(24) El término "posición común" no es muy correcto, como indica Hans Glaesner, puesto que, al ser adoptada por mayoría cualificada, no es, necesariamente, la expresión de la posición de todos los miembros del Consejo. Obra citada, p. 73.

(25) "Perspectives d'avenir", en Le Parlement Européen..., ya citada, p. 314.

(26) "La procedure...", ya citada, p. 75.

(27) Beneyto, J. Mª., Europa 1992. El Acta Única Europea: mercado interior y Cooperación Política Europea, Madrid, 1989, pp. 325 y 326.

(28) Como señala Hans Glaesner, obra citada, pp. 76 y 77.

(29) En este sentido se expresan, entre otros: G. de Bassompierre y J. Dondelinger. Jornada de estudios celebrada en el IEE-ULB, el 1 de marzo de 1986, Bruselas, 1986, p. 16.

(30) Como señalan F. Jacobs y R. Corbett, refiriéndose a los datos relativos a la aplicación del procedimiento, "as crude arithmetic, they take no account of the importance of various amendments, nor of course of the discussion and bargaining that can lead to the withdrawal of amendments before they are voted on, or, conversely, the adoption of "no-hope" amendments merely to put pressure on for a compromise... None of this can be reflected in the figures. What is clear is that Parliament in entering the traditional Commission-Council dialogue, is the voting time and energy to this, and is having a perceptible impact". Obra citada, p. 171.

(31) Datos recogidos por la Comisión en el 24º Informe General...

Bruselas- Luxemburgo, 1991, punto 913, pp. 412.

(32) Esta resolución puede encontrarse en: JOCE, C 352, 31 de diciembre de 1985; Bulletin CE, 12/1985, punto 1.1.2.

(33) La resolución de 16 de enero fue adoptada por 206 votos a favor, 63 en contra y 40 abstenciones. JOCE, C 36, 17 de febrero de 1986; Bulletin CE, 1/1986, puntos 1.2.1 y 1.2.2.

(34) Bulletin CE, 2/1986, punto 1.1.1.

(35) "Perspectives d'avenir", en Le Parlement Européen..., ya citada, p. 302.

(36) Obra citada, p. 303.

(37) La Comisión de Reglamento y Peticiones del Parlamento designó como ponente, para la reforma de su Reglamento, a Ch. Prout, el 3 de abril de 1986. El 9 de junio, el Parlamento autorizó a la citada comisión a elaborar un dictamen. Tras sucesivas reuniones, ésta aprobó las enmiendas al Reglamento y la propuesta de decisión, adoptada por unanimidad, salvo una abstención. El texto, junto con la exposición de motivos, figura en: P. E., Doc. de sesión, 1986-87, 21 de noviembre de 1986, documento A 2-131/86/A. El Informe Prout obtuvo 332 votos favorables, 12 en contra y hubo 9 abstenciones.

(38) Beneyto, J. M., obra citada, p. 327.

(39) Como se indica en la exposición de motivos del dictamen Prout; documento citado, p. 34, punto 2.

(40) The European Parliament, ya citada, pp. 171 y 172.

(41) La Comisión de Reglamento y Peticiones alude, en el punto 19 de la exposición de motivos, a una comunicación que la Comisión tramitó al Parlamento, el 30 de mayo de 1973, en la que expresaba su acuerdo en definir su posición con relación a todas las enmiendas adoptadas por el Parlamento. Documento citado, p.39.

(42) En el punto 20 de la exposición de motivos del dictamen Prout se alude a: la Resolución nº 2 del Consejo, recogida en el acta del día 22 de abril de 1970; a una carta del Presidente de turno del Consejo, W. Scheel, de 22 de julio de 1970; y a una comunicación del Consejo al Parlamento, de 16 de octubre de 1973. Documento citado, p. 39.

(43) Punto 22 del dictamen Prout, doc. citado, p. 40.

(44) Jacobs, F. y Corbett, R., obra citada, p. 173.

(45) Asunto 41/69, ACF Chemiefarma NV c. Comisión, sentencia de

15 de julio de 1970. Rec. 1970, pp. 661 y ss.

(46) "El Parlamento en el marco institucional de la Comunidad Europea", R.I.E., vol. 15, nº 3, septiembre-diciembre 1988, pp. 715 y ss, en especial, p. 724.

(47) Obra citada, p. 306.

(48) Ver, al respecto, Capotorti, F., "La structure institutionnelle de l'Union Européenne", C.D.E. 1985, nº 5 y 6, pp. 512 y ss.

(49) Aldecoa Luzárraga, F., La Unión Europea..., ya citada, pp. 49 a 52.

(50) La resolución que creó esta comisión y en la que se asume la iniciativa del nuevo impulso hacia la Unión fue el resultado de un debate institucional de fondo, desarrollado en julio de 1981. El texto de la misma puede encontrarse en el Bulletin CE, 7/8-1981, puntos 2.3.2. y ss; y JOCE, L 234, 14 de septiembre de 1981, p. 48.

(51) El proyecto recibió el voto favorable de 237 parlamentarios y la resolución que lo acompaña, 238 votos. Para ver la composición política del voto, consultar: Aldecoa Luzárraga, F., La Unión..., ya citada, p. 51.

(52) El sistema institucional de las Comunidades Europeas, Madrid, 1991, p. 201.

(53) Para confirmar esta impresión, ver el non-paper del Consejo, de 15 de abril de 1991, en donde se recoge un proyecto de artículos para la creación de una Unión Política, sometido a la Conferencia Intergubernamental, el 16 de abril. En especial, los artículos 137, 137 A y 189 A. Fundación Encuentro, Centro Internacional de Estudios Europeos, nº 114, mayo 1991, pp. 45 y ss, en especial, pp. 83, 90 y 91. El texto, definitivamente adoptado, resulta, incluso, más limitado, en la medida en que el poder de codecisión del Parlamento se concreta, casi en exclusiva, en un derecho de veto sobre la propuesta o el proyecto de acto.

(54) Obra citada, p. 97.

(55) "Perspectives d'avenir", en Le Parlement Européen..., ya citada, p. 313.

(56) "Perspectives d'avenir", en Le Parlement Européen..., citada, p. 309.

(57) Amphoux, Dewost, Louis y Vergés, comentario al vol. 9 de Le Droit de la CEE, ya citada, p. 352.

(58) Asuntos: 138/79, S.A. Roquette Frères c. Consejo; y 139/79, Maizena GmbH c. Consejo, Rec. 1979, pp. 3333 y 3393, respectivamente.

(59) JOCE, L 89, de 22 de abril de 1975, p.1.

(60) Análisis del artículo 137 TCEE y, en especial, pp. 19 a 22. En Le Droit de la CEE, vol. 9, citada.

(61) No se ha logrado un acuerdo entre las tres instituciones acerca de una nueva declaración. El texto del proyecto puede encontrarse en el Bulletin CE, 3/1982.

(62) Ver, al respecto: Forman, J., "The conciliation Procedure", C.M.L.R., 1979, p. 77. Un caso de desarrollo, con éxito, de este procedimiento puede encontrarse en: Berger, C., "Un exemple de concertation réussie", R.M.C., 1987, pp. 161 y ss.

(63) Por ejemplo, J. M^a. Beneyto, obra citada, p. 310.

(64) Le Parlement Européen..., ya citada, pp. 309 a 310 y 314.

(65) Las instituciones comunitarias parecen estar de acuerdo en que los dos ejes de las modificaciones institucionales son la eficacia y la democracia. Pueden consultarse, entre otros documentos: la Resolución del Parlamento sobre las bases constitucionales de la Unión Europea, de 12 de diciembre de 1990, puntos I y J; el dictamen de la Comisión relativo al proyecto de revisión del Tratado constitutivo de la CEE sobre la Unión Política, de 21 de octubre de 1990, puntos III y IV; y las conclusiones de la Presidencia sobre la reunión de Roma del Consejo Europeo, los días 14 y 15 de diciembre de 1990, primera parte, Unión Política, puntos 1 y 5.

(66) Malintoppi, A., "Introducción al análisis del control democrático en el sistema comunitario", R.I.E., vol. 7, nº 3, septiembre-diciembre 1980, p. 940.

(67) Por ejemplo, en la propuesta de la Comisión acerca de los poderes del Parlamento y del nuevo procedimiento legislativo, sometida a la Conferencia sobre la Unión Política, en febrero de 1991. También se contempla la codecisión en el proyecto de Tratado para la creación de la Unión Política, sometido por la Presidencia a la Conferencia, el 16 de abril de 1991. Así mismo, en diversas resoluciones del Parlamento, como la resolución de 22 de noviembre de 1990 sobre las Conferencias Intergubernamentales, en el marco de la estrategia del Parlamento para la Unión Europea.

(68) Se trata de los artículos: 49; 52,2; 56,2; 57,1 y 2; 100, A,1; 126,4; 128,5; 129,4; 129, A,2; 129,D, pár.1; 130, I,1 y 130, S,3.

(69) Por ejemplo, el texto del artículo 189 A, recogido en el non-paper, que contiene el proyecto de artículos presentado por la Presidencia, en abril de 1991, a la Conferencia, no contiene más diferencia sustancial que el empleo de los términos "proposición de ley" y "ley", en lugar de los términos "propuesta" y "acto", que aparecen en el artículo 189 B, del Tratado firmado en febrero.

(70) "Le Parlement face au Conseil", en *Le Parlement...*, obra citada, p. 63.

(71) Obra citada, p. 86.

(72) El aumento, en cifras absolutas, es impresionante. En 1971, los gastos ascendían a unos cuatro mil millones de unidades de cuenta; en 1991 superaban los cuarenta y cinco mil millones. Estas cifras, no obstante, representan un porcentaje muy pequeño, en relación con el dinero que manejan los Estados Miembros: los gastos comunitarios no representan ni un 3% del conjunto de gastos de las administraciones públicas de estos y apenas superan el 1% del PIB del conjunto de los mismos, actualmente.

(73) El nuevo sistema incluía como recursos: las exacciones agrícolas, los derechos del arancel aduanero común y un porcentaje de los IVA nacionales. A pesar de las previsiones, el sistema fue plenamente operativo para el ejercicio de 1980, cuyo presupuesto fue financiado, completamente, por recursos propios. El retraso, con relación a las previsiones, se debió a las dificultades de los Estados para introducir las disposiciones sobre la base uniforme del IVA en sus ordenamientos.

(74) En el TCECA, la previsión de unos recursos propios fue operativa desde 1953: Decisiones 2 y 3 de la Alta Autoridad, de diciembre de 1952. JOCECA, nº 1, 30 de diciembre de 1952, pp. 3 y 4. En la CEE, las exacciones agrícolas habían empezado a pasar a disposición de la Comunidad, desde 1962, según el Reglamento del Consejo 25/62/CEE. JOCE, nº 30, 20 de abril de 1962, p. 991. Las exacciones agrícolas constituyen ingresos consignados en el presupuesto, en su totalidad, desde el 1 de enero de 1971. En virtud de la Decisión de 1970, los derechos del arancel común pasaron a ser ingresos de la Comunidad en un 100%, desde el 1 de enero de 1975. Mediante sucesivas directivas, el Consejo fijó las normas que establecían la base uniforme del IVA, en especial, la 6ª y 9ª directivas en materia de armonización de legislaciones, relativas a las tasas sobre el volumen de negocios. JOCE, L 145, 13 de junio de 1977 y L 194, 19 de julio de 1978. A parte de esto, dos Reglamentos del Consejo, de 19 de diciembre de 1977, regularon diversos aspectos del sistema de recursos: contabilización, puesta a disposición, control y, en el caso del IVA, las modalidades de determinación de la base de percepción. Reglamentos 2891 y 2892/77/CEE, EURATOM, CECA; JOCE, L 336, 27 de diciembre de 1977.

(75) En especial, el Reglamento financiero de 21 de diciembre de 1977, aplicable al presupuesto general de las Comunidades, que completa las disposiciones de los Tratados, relativas al procedimiento presupuestario, a la estructura del presupuesto, a su ejecución, al control interno a las instituciones y a los créditos de investigación e inversiones. JOCE, L 356, de 31 de diciembre de 1977 (modificado en varias ocasiones). También puede citarse el Reglamento de la Comisión, de 30 de junio de 1975, (modalidades de ejecución presupuestaria), 75/375/EURATOM, CECA, CEE; JOCE, L 170, 1 de julio de 1975.

(76) Tras el uso de sucesivas unidades de cuenta, primero basadas en el patrón oro y después en una cesta de monedas comunitarias, se establece el ECU, con el mismo valor, en su uso en el presupuesto comunitario, en virtud del Reglamento financiero de 16 de diciembre de 1980, modificando el artículo 10 del Reglamento del 77. Reglamento 3308/80/CEE, EURATOM; JOCE, L 345, de 20 de diciembre de 1980.

(77) Los principios que rigen el presupuesto de la Comunidad son: unidad, universalidad, especialidad, equilibrio presupuestario, publicidad y buena gestión. Ver: Sacchetti, E., Dispositions financières, vol. 11, de Le Droit de la CEE, Bruselas, 1982, pp. 133 a 142.

(78) Decisión del Consejo, de 7 de marzo de 1985. JOCE, L 128, de 19 de mayo de 1985, p. 15.

(79) Esta reunión fue extraordinaria, ante los problemas presupuestarios para el ejercicio de 1988. El resultado fue la adopción de dos Decisiones por el Consejo, el 24 de junio de 1988, regulando el nuevo recurso y la disciplina presupuestaria. JOCE, L 185, de 15 de julio de 1988.

(80) A falta de una distinción clara, el Consejo hacía reenvío a una lista establecida por la Presidencia (lista Harmel), el 3 de febrero de 1970. Según esta lista, los gastos no obligatorios suponían alrededor del 3,6% del total presupuestado y, en su mayoría, era de carácter rígido (administrativos), anulando el margen de maniobra del Parlamento. Isaac, G., "La rénovation des institutions financières des Communautés européennes depuis 1970", Revue Trimestrielle de Droit européen, 1977, p. 750.

La distinción sería aplicable desde 1975. El Parlamento insistió, reiteradamente, en la necesidad de ampliar los gastos no obligatorios. En el fondo, era una cuestión política centrada en la clasificación de los gastos generados por las nuevas políticas comunitarias y, en especial, por la política regional. En la Declaración común de las tres instituciones, asociadas al procedimiento presupuestario, de 30 de junio de 1982 (JOCE, C 94, de 28 de julio de 1982), relativa a la mejora de éste, los gastos obligatorios eran considerados como aquellos que la autoridad presupuestaria ha tenido que inscribir en el presupuesto, para permitirle respetar las obligaciones internas y externas de la

Comunidad, tal como resultan de los Tratados o de los actos adoptados en virtud de ellos. La lista anexa a la Declaración recogía, en lo esencial, la clasificación propuesta por la Comisión para el ejercicio de 1982.

La tendencia, desde 1975, ha sido el aumento de los gastos no obligatorios, hasta sobrepasar el 30% del total presupuestado.

(81) La Comisión "constata" el tipo máximo, después de consultar al Comité de Política Económica. En la práctica, no tiene margen de apreciación, ya que el tipo máximo es el resultado de 3 factores: 1) la evolución del PNB, en volumen, de la Comunidad; 2) la variación media de los presupuestos de los miembros; 3) la evolución del coste de la vida en el último ejercicio.

(82) La Comisión puede transmitir al Consejo "cartas rectificativas", con el objeto de proponer modificaciones al ante-proyecto, con base en elementos nuevos desconocidos en el momento de su establecimiento. Puede presentarlas a instancia propia o de otra institución y deben ser enviadas al Consejo, al menos 30 días antes de la 12.ª lectura del Parlamento. Aquél, a su vez, debe enviarlas a éste, al menos 15 días antes de la misma.

(83) El Parlamento ha regulado el procedimiento de presentación y aprobación de enmiendas y de propuestas de modificación en su Reglamento interno, en los artículos 66 a 68 y en el anexo IV al mismo.

(84) El sistema de "mayoría inversa", aplicable tanto a las enmiendas como a las propuestas que no aumenten los gastos totales de una institución, da tanta importancia a la existencia de una minoría de bloqueo como a la de una mayoría favorable al rechazo de la propuesta, como indica A. Sacchetti, obra citada, análisis del artículo 203, p. 52.

(85) "L'évolution du triangle institutionnel communautaire depuis l'élection du Parlement Européen au suffrage universel direct", en Etudes de Droit des Communautés Européennes. Mélanges Pierre-Henri Teitgen, París, 1984.

(86) Declaración de 30 de junio de 1982.

(87) Ver, al respecto, J.V. Louis, El ordenamiento jurídico comunitario, Luxemburgo, 1987, pp. 26 a 28.

(88) Asunto 34/86, Consejo c. Parlamento, Rec. 1986, p. 2156.

(89) "Le Parlement face au Conseil", en Le Parlement Européen..., ya citada, p. 69.

(90) Si las previsiones del proyecto de presupuesto supusiesen un montante inferior a las del presupuesto anterior, el límite sería la doceava parte de los créditos previstos en el proyecto en preparación. Esto no sería operativo en los casos de rechazo

de proyecto por el Parlamento, puesto que éste hace desaparecer el proyecto inicial.

El Reglamento del 77 detalla este sistema, abordando algunas cuestiones puntuales: su distinta aplicación a las operaciones comprometidas y de pago, en relación con los créditos de investigación e inversión (artículos 8 y 92); la autorización simultánea de dos o más doceavas provisionales (art.8); los traslados de créditos desde el ejercicio precedente, mientras se aplique el sistema (art. 6,8)...

(91) La Comisión tiene la competencia de ejecución y gestión del presupuesto, en virtud de los artículos 205 TCEE, 179 TCEEA y 78 quater TCECA. Tal competencia está limitada por las condiciones reglamentariamente establecidas por el Consejo (art. 209 TCEE), en relación con las modalidades de adopción y ejecución del presupuesto y con las relativas a la rendición y control de cuentas. También están limitadas por el propio presupuesto, ya que la ejecución debe realizarse dentro del límite de los créditos asignados en el mismo.

(92) Sacchettini, A., obra citada, comentario, p. 165.

(93) Ver las preguntas escritas: del Sr. Dondelinger al Consejo, 467/77, de 2 de agosto, y respuesta de éste, de 19 de octubre de 1977 (JOCE, C 277, de 17 de noviembre de 1977, p. 10); del mismo a la Comisión, 795/77, de 18 de noviembre, y respuesta de ésta, de 6 de marzo de 1978 (JOCE, C 74, de 28 de marzo de 1978); del Sr. Van Miert al Consejo, 1451/80, de 12 de noviembre, y respuesta de éste, de 15 de mayo de 1981 (JOCE, C 147, de 17 de junio de 1981).

(94) Ver, en especial, la respuesta del comisario competente a la pregunta oral planteada por varios parlamentarios, durante los debates relativos al ejercicio de 1978, con relación al uso dado, en el ejercicio de 1977, a los montantes inscritos en el presupuesto de ese año por vía de enmienda. JOCE (anexo), C 221, octubre 1977, pp. 75 y 76.

(95) En este sentido se expresaba el comisario competente, en su respuesta a ciertas preguntas de parlamentarios, planteadas con motivo del debate sobre la ejecución del presupuesto de 1979; JOCE (anexo), C 246, octubre de 1979, p. 93. También, respuesta de la Comisión a la pregunta escrita 1486/80; JOCE, C 78, de 6 de abril de 1981, p. 5.

(96) Pruebas justificativas y documentos concernientes a la aplicación exacta de las disposiciones que regulan la ejecución del presupuesto, por cada institución de forma trimestral, y cualquier información que el Tribunal requiera, según el art. 79 del Reglamento del 77.

(97) Las discusiones desarrolladas en 1984 acerca de algunos temas, como el tipo máximo del IVA o el coeficiente máximo de

aumento de los gastos, no se resolvieron a satisfacción del Parlamento. El resultado fue la negativa de éste, a finales del 84, a dar la descarga a la gestión del presupuesto de 1982 y, poco después, el rechazo del proyecto de presupuesto para 1985. Esto demuestra la disposición del Parlamento a empujar todos los medios a su alcance para consolidar su posición. J.V. Louis, obra citada, pp. 26 a 28.

(98) Ver, entre otros: Gutiérrez Espada, C., El sistema institucional..., ya citada, pp. 94 y ss; Remiro Brotons, A., "Las relaciones exteriores de las Comunidades Europeas", en Tratado de Derecho Comunitario Europeo, tomo III, Madrid, 1986, pp. 637 a 708; Schermers, H.G., "Las relaciones de Derecho Internacional Público de la Comunidad", en Treinta años de Derecho Comunitario, Luxemburgo, 1984, pp. 237.252.

(99) Fernández Sola, N., "Consideraciones en torno al reparto de competencias exteriores entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros", Revista de Estudios e Investigación de las CC.EE., nº 5, mayo-septiembre 1988, pp. 290 y 291.

(100) En este sentido se expresan J.V. Louis y P. Bruckner, Les relations extérieures, vol. 12 de la obra dirigida por J. Mégret, Le Droit de la CEE, Bruselas, 1981; análisis del artículo 238, p. 42. En esta obra se mencionan algunos casos de excepción: la Convención de París para la prevención de la contaminación marina de origen telúrico, de 1975, y varios acuerdos pesqueros, en especial, con Noruega.

(101) El procedimiento Luns, instaurado por el Consejo, el 25 de febrero de 1964, preveía los contactos de la Comisión y el Consejo con el Parlamento y sus comisiones, durante y al final de la negociación, con el objeto de informar del desarrollo de la misma en relación con el contenido del acuerdo. El procedimiento Luns-Westterterp, adoptado el 15 de octubre de 1973, por el Consejo, comprometía a éste a informar al Parlamento, antes y al final de las negociaciones y después de la firma del acuerdo.

(102) Ver, entre otras: L'association à la C.E.E. Aspects juridiques, Bruselas, 1970; en especial, los artículos de E.M. Colombo, "La nature juridique de l'Association à la CEE"; de J. Costonis, "The Association with Nigeria" y de M. Torrelli, "L'association avec la Grèce". También, la obra de C. Flaesch-Mougin, Les accords externes de la Communauté. Essai d'une typologie, Bruselas, 1979.

(103) Louis, J.V. y Bruckner, P., análisis del artículo 238, en Le Droit de la CEE, vol 12, p. 89.

(104) Acerca de la base jurídica de los acuerdos, ver: Fernández Sola, N., "Relations avec les pays de l'AELE et de l'Est, aspects juridiques", R.M.C., nº 335, marzo 1990.

(105) En el proyecto de Tratado de la Unión Europea, el Parlamento recogía un procedimiento de codecisión (artículo 65,4).

(106) Bulletin CE, 9/1985, punto 1.1.14, pp. 13 y 14.

(107) J. De Ruyt señala que una mayoría de Estados se habían opuesto a la introducción del procedimiento, en relación con los recursos propios (art. 201); algunos se oponían a su uso para el proyecto de régimen electoral uniforme (art. 138), ya que es el propio Parlamento el que debe someter el proyecto al Consejo; se rechazaba su introducción con relación a la revisión del Tratado, debido al contexto de las relaciones entre el Parlamento y la Conferencia que recurrió al artículo 236 para su constitución. Existía, sin embargo, mayor acuerdo con relación a la adhesión. L'Acte Unique Européen, Bruselas, 1987, p. 122.

(108) En el Informe Prout se afirma, en el punto 10 de la exposición de motivos, que: "en adhesiones anteriores el Consejo sólo ha adoptado su conclusión sobre la solicitud de ingreso después de la conclusión de las negociaciones interestatales acerca de las condiciones de admisión, es decir, inmediatamente antes de la firma. Por consiguiente, el Parlamento sólo ha de considerar si emite o no su dictamen conforme inmediatamente antes de que el Consejo proponga la adopción. Nada en el artículo 237 invalida este enfoque. Al aplazar su dictamen conforme respecto de la solicitud hasta esta etapa el Parlamento puede, sin duda, ejercer una influencia sobre las condiciones de adhesión, a pesar de que, como el Consejo, carezca de facultades en materia de negociación". Documento citado, p. 36.

(109) Acerca del dictamen conforme del Parlamento en el procedimiento de los acuerdos de asociación, se puede consultar: Cerro Prada, B., "El dictamen conforme del Parlamento Europeo y la política exterior comunitaria: la problemática del artículo 238 CEE", R.I.E., vol. 16, nº 2, mayo-agosto 1989, pp. 401 y ss.

(110) Un análisis de la actividad exterior comunitaria, en materia de medio ambiente, se puede encontrar en: Fernández Liesa, C.R., "Relaciones Exteriores de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente dentro del marco del Acta Única Europea", R.I.E., vol. 18, nº1, enero-abril 1991, pp. 197 y ss.

(111) El sistema institucional..., obra citada, pp. 179-180.

CAPÍTULO IV

LEGITIMIDAD Y EVOLUCIÓN COMUNITARIA

La creación de las Comunidades Europeas se enmarca, históricamente, en un proceso más amplio de estructuración europea que responde a las necesidades de regeneración de un tejido económico, social y político en gran parte destruido por la segunda Guerra Mundial. La reconstrucción de Europa fue uno de los motivos básicos que impulsó la organización de la cooperación en distintos campos. El otro motivo básico fue el deseo de evitar un nuevo enfrentamiento armado entre los Estados europeos, cuyos resultados, a la vista de la aparición del arma atómica y de la modernización de las armas convencionales, podían ser más desastrosos que los de las guerras anteriores.

Las necesidades de la reconstrucción y de la paz impulsaron el desarrollo de una cooperación institucionalizada en diversos terrenos: en el político, con la creación del Consejo de Europa que extendería su actividad en múltiples campos, con la excepción general de las cuestiones militares; en el terreno de la defensa, con la aparición de una organización sólo europea, la Unión Europea Occidental, de eficacia muy limitada, y de la OTAN que agrupaba a Estados europeos, a Canadá y a los Estados Unidos; en el económico, con la creación de la OECE y, más tarde, de la CECA (1).

La creación de este conjunto de organizaciones aparecía condicionada y limitada por la realidad política de la división de Europa en dos zonas, en las que emergía el liderazgo de dos potencias: por un lado, los Estados Unidos y, por otro, la Unión Soviética que tenían, en ciertos aspectos, rasgos comunes. Las dos tenían pretensiones de influencia mundial, en un momento en

el que los Estados europeos perdían influencia, de forma acelerada, en todas las zonas del planeta, y las dos tenían una proyección geográfica, esencialmente, extraeuropea. La división de Europa en dos ha constituido, hasta tiempos muy recientes, uno de los principales factores de freno en el desarrollo del proceso de integración regional europeo. Un ejemplo y, al mismo tiempo, un símbolo, ha sido la división de Alemania en dos Estados.

En el marco de esta situación, es dado a conocer el plan elaborado por Robert Schuman y Jean Monnet, junto con un reducido equipo de colaboradores, que constituyó la base de lo que sería el Tratado que creaba la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Con la creación de la CECA se iniciaba un proceso, todavía no concluido, de integración que supondría la superación del modelo tradicional de cooperación interestatal y que convertiría a las tres Comunidades en el núcleo central de todo el proceso de integración regional europeo.

Las Comunidades creadas por los Tratados de París y de Roma pueden caracterizarse, siguiendo al Profesor Boulouis, por tres rasgos fundamentales. En primer lugar, su constitución sólo podía realizarse, desde el punto de vista formal, por medio del procedimiento que el Derecho Internacional ofrece en estos casos, la conclusión de tratados, lo que caracteriza a las Comunidades, con independencia de sus particularidades, como Organizaciones Internacionales. En segundo lugar, con el objetivo de gestionar en común aquellos temas cuyo tratamiento fuese más eficaz y beneficioso realizado por la organización que por los Estados individualmente, se dotó a las Comunidades de una estructura

orgánica y funcional que, en muchos aspectos, presenta notables originalidades. Por último, de acuerdo con la estrategia de integración, estas organizaciones presentaban un marcado carácter económico, basado sobre la noción de mercado común, cuyas implicaciones debían sobrepasar este objetivo (2).

Esta tres características aparecen relacionadas entre sí. Como Organizaciones Internacionales constituidas por tratados, la legalidad de la actuación de las instituciones comunitarias y los objetivos a alcanzar por las Comunidades, así como los medios destinados a conseguirlos, aparecen determinados por los Tratados constitutivos y por aquellos Tratados que los han modificado.

Todos estos Tratados y, en especial, los tres constitutivos, establecieron, junto con la composición y las reglas básicas de funcionamiento de las instituciones y órganos, un conjunto de competencias y poderes que implica que cada institución tiene asignado un papel en la estructura institucional comunitaria.

Por otro lado, la esencia última de la construcción europea consiste en un proceso de integración política, como señala Jean Buchmann (3). Esta idea formaba parte de la concepción básica con la que Schuman y Monnet diseñaron la CECA. La declaración de aquél, tantas veces mencionada, que "Europa no se hará de golpe ni en una construcción de conjunto: se hará mediante realizaciones concretas, creando una solidaridad de hecho", indicaba ya el método y el objetivo último; y, cuando afirmaba que "la puesta en común de las producciones de carbón y acero asegurará, inmediatamente, el establecimiento de bases comunes

de desarrollo económico, primera etapa de la federación europea", indicaba por donde había que empezar a desarrollar el método y cual sería la forma que adoptaría esa nueva Europa (4). Aunque sea calificado de utopía (5), ese objetivo de una Europa unida bajo la forma de una Federación, ha inspirado e inspira a un buen número de personas comprometidas con la idea de una nueva Europa. Al igual que otras ideas-fuerza no debe ser desdeñada por el hecho de que su realización entrañe enormes dificultades.

Lo cierto es que, con independencia de la forma que adquiriera esa visión de futuro, las Comunidades fueron diseñadas como un conjunto en el que el dinamismo es un rasgo esencial. Tanto la ampliación del ámbito material de actividad como del ámbito geográfico comunitario estaban previstas, ya, en los Tratados. Incluso, alguno de los elementos esenciales de la evolución institucional, como la elección por sufragio directo de la Asamblea, constituían previsiones de los mismos. Las Comunidades no fueron, por lo tanto, planeadas como Organizaciones Internacionales clásicas, en las que los límites de la cooperación quedaban sometidos a una determinación clara en función de lo que los Estados consideraban elementos irrenunciables de su soberanía.

Aunque, en algunos momentos, la historia comunitaria demuestra que las ideas de integración y soberanía aparecen como contradictorias, así puede ser interpretada, en cierto sentido, la crisis de 1965, lo cierto es que la realidad comunitaria, en la medida en que constituye una experiencia de integración, obliga a replantear la noción de soberanía. Una soberanía

entendida en sentido absoluto y utilizada como instrumento legitimador del poder estatal, proyectado tanto en el exterior como en el interior y caracterizado por ser excluyente, en relación con el ámbito territorial, y absorbente, en el plano personal (6), es incompatible con un proceso de integración y no puede servir de base para la existencia del Derecho Internacional.

Sobre la base de ese concepto absoluto, no es imaginable ni comprensible la creación del gran mercado único, en lo que tiene de nuevo espacio sin fronteras, como tampoco es comprensible la firma del Tratado que crea el Espacio Económico Europeo, el 4 de mayo de 1992, entre los Estados Miembros de la CEE y los de la EFTA (7), que implica la desaparición de las fronteras con relación al libre tránsito de personas, mercancías, capitales y servicios entre los doce Estados de la CEE y los siete de la EFTA. Menos comprensible sería, aún, una política exterior común o la constitución de un ejército europeo.

Una noción más acorde con la existencia de un ordenamiento internacional y con la experiencia de integración de los espacios regionales, es la noción de una soberanía relativa o limitada, caracterizada como una noción funcional de soberanía, de la que pueden ser ilustrativas las palabras del Profesor Carrillo Salcedo cuando afirma que la soberanía, jurídicamente, "expresa en Derecho Internacional el conjunto de competencias y derechos de que cada Estado independiente es titular en sus relaciones con otros Estados" (8).

Ese dinamismo que caracteriza a las Comunidades, desde su

creación, ha tenido por efecto una evolución en la posición de las instituciones que, en algunos supuestos, ha sido el resultado de modificaciones introducidas en los Tratados constitutivos, como es el caso de la modificación de ciertas disposiciones presupuestarias y financieras de las Comunidades, en virtud del Tratado y de la Decisión de abril de 1970 y del Tratado de 1975, o de las modificaciones que ha introducido el Acta Única. En otros casos, la evolución se ha desarrollado sobre la base de previsiones existentes en los Tratados de Roma y de París, como el cambio en la elección de los miembros del Parlamento, adoptando el procedimiento del sufragio universal directo y abandonando el de su elección por los Parlamentos nacionales. Por último, también se puede apreciar una evolución del papel de las instituciones, consecuencia del desarrollo de las propias relaciones institucionales y de los actos de las mismas.

Dentro de la estructura orgánica de las Comunidades, la cúspide está ocupada por cuatro instituciones principales: el Consejo, la Comisión, el Parlamento y el Tribunal de Justicia. Cada uno de los tres Tratados constitutivos creó estas instituciones, unificadas por los Tratados de 1957 y de 1965. La estructura institucional comunitaria, calificada por Pierre Pescatore con los términos "quadripartisme institutionnel" (9), constituye una de las principales originalidades de las Comunidades, no sólo por la composición de alguna de ellas, sino por su funcionamiento, organización y funciones. De hecho, su estructura institucional constituye, en todos esos elementos considerados en conjunto, uno de los componentes diferenciadores

con relación a las Organizaciones Internacionales y a los sistemas políticos nacionales.

Esa estructura institucional es la plasmación de una concepción institucional original que, lejos de constituir una nueva versión de la separación de poderes clásica, apunta a mantener la dinámica comunitaria por la conjugación dialéctica de las legitimidades que representan, respectivamente, cada una de las cuatro instituciones (10). Siguiendo esta idea, la evolución institucional comunitaria puede ser interpretada en función del juego dialéctico de esos principios de legitimidad que encarnan las instituciones.

SECCIÓN PRIMERA. LAS LEGITIMIDADES EN PRESENCIA Y LAS INSTITUCIONES.

Antes de entrar en el tema de los principios de legitimidad que cada institución representa y en la apreciación de las consecuencias que las relaciones entre los mismos han tenido en la evolución comunitaria, es necesaria una aproximación al propio concepto de legitimidad y a otros conceptos que, con frecuencia, tienden a asimilarse con aquél.

I. El marco conceptual.

En términos generales, el concepto de legitimidad, asociado como el de soberanía a la historia del Estado moderno, ha tenido diversos contenidos. Esta variedad sustancial no ha respondido

sólo a la adaptación del concepto a diversas realidades históricas (por ejemplo, Antiguo Régimen y Estado Constitucional), sino, también, a distintas posiciones doctrinales.

El término legitimidad surge asociado, esencialmente, a la justificación del poder del Estado moderno, en una época en la que éste estaba todavía iniciando el proceso de su consolidación. El concepto de legitimidad en la época de las Monarquías absolutas o en la etapa previa de consolidación de los "reinos cristianos" frente a la autoridad imperial y papal, es un concepto predicable y predicado, como el de soberanía, con relación a la persona del Monarca. En este sentido, es un concepto esencialmente subjetivo. Lo es, también, por el hecho de que el poder de aquél se justifica, al menos inicialmente, por una creencia religiosa y, después, por la existencia de una tradición que permite justificar la sucesión siguiendo una línea dinástica.

La Revolución francesa y todo el conjunto de elementos que conducen a ella transforma el planteamiento relativo a la justificación del poder, elevando la noción de legalidad al rango de principio inspirador de la actuación del Estado. El problema teórico planteado entre los principios de legalidad y legitimidad surge con toda su fuerza. El Congreso de Viena (1814-1815) utilizó el principio de legitimidad como justificación de la Restauración Monárquica, contraponiendo legalidad y legitimidad.

A lo largo del siglo XIX el modelo de Estado constitucional, con una base social burguesa, desplaza al modelo anterior y la

legalidad desplaza a la legitimidad. Este cambio se desarrolla, como señala la Profesora Martínez-Sicluna, en un momento en el que ciertas construcciones teóricas descubrieron que lo importante no era el origen del poder ni los límites materiales de las normas emanadas de la organización estatal, sino la justificación de las decisiones de la persona o personas que formaban parte de la legislatura (11).

Este es el punto de partida de la mayoría de los estudios posteriores sobre el tema, tanto desde la perspectiva del positivismo, en el campo del Derecho, como desde la perspectiva de los estudios sociológicos y desde la Ciencia Política. Esto indica que el estudio del concepto de legitimidad no se ha limitado a un único campo sino que, de alguna manera, compromete a distintas disciplinas científicas cuyas posiciones, además, tienen una incidencia recíproca en lo que se refiere al tratamiento del tema.

Probablemente, el ejemplo más destacado sea el de Max Weber, cuya definición sobre lo que es la legitimidad del poder ha tenido, como otros aspectos de su obra, una enorme influencia. Para este autor, "la 'legitimidad' de un poder puede ser considerada, naturalmente, sólo como la posibilidad de que sea retenido como tal en una medida relevante, y que de ello derive una correspondiente acción práctica" (12). En el terreno de la Sociología, la definición de Weber es particularmente fecunda, como señala Vincenzo Ferrari, puesto que la legitimidad no es entendida como un hecho que trasciende la opinión social, como una cualidad intrínseca de las acciones, sino que es entendida

como un hecho sociopolítico esencialmente comunicativo, lo que abre dos vías de investigación: una relativa a "quien cree" o "es llamado a creer" y, por lo tanto, al estudio de la opinión de quien recibe el mensaje; y, otra, relativa a quien induce al otro a creer y, por consiguiente, al estudio de la acción de quien envía el mensaje (13).

Por otro lado, el legalismo formalista se basa en la confianza en la racionalidad del legislador, en su neutralidad e indiferencia ante las normas. Según el desarrollo que Weber hace de su tipología de la legitimidad, en las democracias actuales, cuya base es la legitimidad racional, el legislador es un funcionario, situado en el más alto grado de la autoridad, que cumple una labor burocrática, en la que se presume el imperio de un procedimiento habitual y riguroso. De esta forma, está ausente en la actividad del legislador cualquier orientación axiológica (14).

Con la evolución del pensamiento jurídico y el predominio de las corrientes positivistas y del normativismo de la escuela de Hans Kelsen, la dualidad legalidad-legitimidad pierde una parte de su interés y de su sentido. En esta perspectiva, la Teoría Pura del Derecho de Kelsen es ilustrativa. Con el objetivo de asegurar la aplicación de las normas y determinar una "regularidad" en la creación de éstas, identifica Estado y Derecho. Aquél "es, pues, un orden jurídico, pero no todo orden jurídico es un Estado, puesto que no llega a serlo hasta el momento en que establece ciertos órganos especializados para la creación y aplicación de las normas que los constituyen" y, más

adelante, continúa afirmando que "si el Estado es un orden jurídico y si personifica la unidad de ese orden, el poder del Estado no es otra cosa que la efectividad de un orden jurídico. Este orden es eficaz en la medida en que los sujetos de derecho son influidos en su conducta por el conocimiento que tienen de las normas a las cuales están sometidos" (15).

Tanto desde una clave positivista como desde la Teoría Pura del Derecho, la legitimidad aparece subordinada a la legalidad. La legitimidad sería, tal como reelabora el concepto Norberto Bobbio, el requisito de la titularidad del poder, en tanto que la legalidad sería el requisito del ejercicio del poder. De esta forma, para este autor, "el poder legítimo es un poder cuyo título es justo; un poder legal es un poder en que es justo el ejercicio... Que el poder sea legítimo es interés del soberano; que sea legal es interés del súbdito. Respecto al soberano, la legitimidad es lo que funda su derecho y la legalidad lo que establece su deber; por el contrario, respecto al súbdito, la legitimidad del poder es el fundamento de su deber de obediencia y la legalidad del poder es la principal garantía de su derecho a no ser oprimido". Los términos legitimidad y legalidad aplicables al poder, tienen sus términos correlativos, con relación a la norma jurídica, en los de justicia y validez. Para Bobbio, estos "términos son intercambiables. Así como la justicia es la legitimación de la norma, así, por el contrario, la validez es su legalidad; y así como la legitimación es la justicia del poder, la legalidad es, por el contrario, su validez. Del mismo modo que un poder puede ser legítimo sin ser legal y legal sin

ser legítimo, también una norma puede ser justa sin ser válida y válida sin ser justa". El autor pone como ejemplos de dos teorías reduccionistas opuestas: el Derecho Natural en su expresión más radical, para el cual una norma sólo será válida si es justa, y el Positivismo Jurídico en su expresión más radical, para el que una norma es justa por el solo hecho de ser válida" (16).

Para este autor, por lo tanto, la legitimidad del poder y la justicia de la norma no son intercambiables con la legalidad del poder y con la validez de la norma. Por otro lado, Bobbio mantiene, al contrario que Kelsen, la separación entre Estado y Derecho lo que supone la separación entre los requisitos del poder y los requisitos de la norma. Por todo esto, Bobbio necesita establecer una relación entre todos estos conceptos y esa "ligazón" supone que, procediendo de abajo a arriba, la legalidad (que se presenta exteriormente como legalidad vigente) remite a la validez, ésta a la legitimidad, y la legitimidad a la justicia. Al contrario, procediendo de arriba a abajo, la justicia funda la legitimidad, ésta funda la validez y la validez la legalidad. En último extremo, como señala Consuelo Martínez-Sicluna, "el problema de la legitimidad se ha convertido, de esta suerte, en el problema de las condiciones de la legalidad. Por ello, el poder se justifica en sí mismo, en la medida en que se está hablando de un poder cuyas decisiones han de ser aceptadas por el imperativo de la validez (vigencia)". Pero, además, como señala esta autora, Bobbio recurre a la idea de Norma Fundamental para terminar el ordenamiento jurídico en una norma en vez de en

un poder, lo que era lógico en Kelsen, que había prescindido del problema de la legitimidad al identificar Estado y Derecho. En el autor italiano, los términos justicia y legitimidad resultan, en último extremo, innecesarios porque en su conclusión nos conduce a la Norma Fundamental (17).

En último término, para las posiciones positivistas o, incluso, las normativistas, la legitimidad se reduce, cuando es considerada, a la legalidad. Según estas posiciones, la obediencia es la consecuencia lógica de la existencia del poder. Sin embargo, la efectividad del poder no prueba la legitimidad del mismo, aquélla puede venir determinada por otros factores como la simple coacción. En todo caso, no es posible identificar una consecuencia con el factor que la determina.

Si se adopta una perspectiva sociológica, una parte de los problemas que plantea el concepto de legitimidad en las obras de autores como Bobbio o Kelsen desaparece. Lo que expresa y condiciona la existencia de un poder legal es su dependencia de un sistema de valores y creencias compartidas, que lo definen como legítimo y que hacen posible su aceptación por la mayoría de los ciudadanos. Si esta aceptación es amplia, el grado de consentimiento de los ciudadanos también lo será, reduciendo la necesidad de coacción material para aplicar ese poder. En palabras de Max Weber, la legitimidad se refiere al sentimiento que la gente tiene hacia los que emiten las órdenes; y la comprensión o disposición de la gente a obedecer o desobedecer depende de la legitimidad de la autoridad de la que proceden las órdenes (18).

Desde esta perspectiva, el Derecho es un instrumento, un medio que se orienta a la realización de un fin: la adquisición de consenso sobre las acciones humanas. Como señala Vincenzo Ferrari, "legitimar una acción mediante el Derecho significa, ..., justificarla exhibiendo su adhesión a un modelo normativo reconocible por el interlocutor. En su función legitimadora el Derecho es, por tanto, un argumento que trata de aventajar al actor mediante el consenso procurado por su actuación" (19). Como instrumento de acción social, el Derecho tiene una evidente naturaleza simbólica: es, en una amplia medida, una "creencia" que, para el que la tiene, constituye, esencialmente, un problema de conciencia y de convicción y para quien la genera es, ante todo, una cuestión de comunicación, incluso de "propaganda" (20).

Sin embargo, en cierta medida, las consecuencias que tiene el Positivismo son equivalentes a las que se plantean en un estudio de la legitimidad, desde la perspectiva de la Sociología Política o, incluso, de lo que se puede denominar como Sociología del Derecho (21). En último extremo, la legitimidad termina siendo un tema metajurídico, ya sea por su adscripción a lo moral, ya por su reducción a conceptos como el de contrato social o el de consenso. Desde un punto de vista general, el pensamiento positivista, cuando no reduce la legitimidad a la legalidad, convierte a aquella en una cuestión unida al Derecho Natural, en el sentido en que el Positivismo entiende el Derecho Natural como una construcción metajurídica.

Aplicando esta forma de ver el tema, Martín Kriele afirma que "el derecho no obliga por sí mismo. La obligatoriedad es

siempre obligatoriedad moral. Hay, sin embargo, por paradójico que suene, razones morales para obedecer una ley que desaprobamos por razones morales. La pregunta por la legitimidad es, por tanto, la pregunta por los fundamentos morales en que descansa el deber jurídico" (22). Sin embargo, como señala la Profesora Martínez-Sicluna, el legalismo formalista contiene una contradicción que reside en que "aún tratándose de una concepción que surge de una ciencia jurídica normativa, no ve claramente que el principio de legalidad así explicado da una respuesta temporal a las decisiones de la autoridad y una respuesta que sólo es aplicable en la medida en que el sistema esté amparado por la coactividad. La coactividad, por su parte, deja de tener un carácter instrumental para venir a configurar la misma definición del Derecho" (23). Con la legalidad reducida a la coactividad y la legitimidad reducida a la moral, no existe un fundamento objetivo sobre el que poder sustentar el deber de obediencia.

Desde el punto de vista sociológico-político, la legitimidad tiende, de forma inevitable, a situarnos ante conceptos como el contrato social, el consenso o, incluso, la ideología. Puesto que su contenido es, esencialmente, comunicativo, el análisis no puede reducirse al plano del individuo, ni desde la perspectiva del proceso de comunicación, ni desde la perspectiva del resultado del mismo. El problema se plantea con toda su intensidad en el plano colectivo, ya que lo importante no es que un individuo determinado acepte el poder constituido y su actividad, sino la existencia de una aceptación amplia o mayoritaria que sustente a la autoridad. En este plano colectivo,

se termina por recurrir a conceptos como los mencionados, cuyo grado de abstracción hace difícil aplicar el concepto de legitimidad a una situación concreta o, al contrario, lo hace demasiado fácil.

Una perfecta ilustración de estas afirmaciones es la definición que da Lucio Levi de legitimidad. Para este autor, "se puede definir la legitimidad como el atributo del Estado que consiste en la existencia en una parte relevante de la población de un grado de consenso tal que asegure la obediencia sin que sea necesario, salvo en casos marginales recurrir a la fuerza. Por lo tanto, todo poder trata de ganarse el consenso para que se le reconozca como legítimo, transformando la obediencia en adhesión. La creencia en la legitimidad es, pues, el elemento integrante de las relaciones de poder que se desarrollan en el ámbito estatal" (24). Desde el punto de vista de los individuos, la legitimidad es, en realidad, una creencia y, por lo tanto, un elemento subjetivo. Desde el punto de vista del Estado, esta creencia adopta la forma de un consenso en una parte importante de la población. La imprecisión del término consenso obliga a centrar el tema en las manifestaciones en que se expresa esa adhesión.

Desde una perspectiva del Derecho Natural, diversos autores han tratado de abordar el problema de la legitimidad, intentando, con ello, situar el tema dentro del campo de lo jurídico y no del terreno de la moral. En este sentido, tiene cierto interés el concepto de legitimidad sustancial que sostiene la Profesora Martínez-Sicluna, para la cual "el componente de la legitimidad

sustancial es tanto la justificación del Estado, por el respeto del orden natural del que ha surgido, como la justificación del Estado por el respeto del procedimiento habitual establecido para la creación y la aplicación de las normas. Se plantea, por lo tanto, una legitimidad abierta, de manera que el deber de obediencia de la colectividad no encuentra su razón de ser exclusivamente en el respeto de las formalidades, sino en el respeto del propio individuo" (25). La legitimidad sustancial, de esta forma, no se opone a la legitimidad formal, sino que la abarca. Por lo tanto, la legitimidad no es, desde esta posición, un atributo que se infiere de la simple existencia del poder, del hecho de su eficacia o de la observancia de las normas jurídicas, sino la justificación del mismo desde el punto de vista de los valores que el individuo desea ver protegidos en cualquier clase de sistema jurídico.

La introducción de un elemento axiológico no altera el carácter jurídico del debate, ya que, como señalaba el Profesor Legaz y Lacambra, "en la base de toda ley existe un juicio... El legislador, por de pronto, no 'quiere' que tal situación típica sea regulada de esta o de otra forma, sino que comienza por 'juzgar' que debe serlo" (26). En el Estado contemporáneo, la disociación entre juicio y voluntad se acentúa y la dificultad de identificar ambos explica, en parte, el recurso a conceptos como el de la voluntad general o el de la voluntad popular, que desvirtúan el sentido y la finalidad de la organización política.

Por otro lado, se puede apreciar en toda organización política y en todo sistema jurídico diversas clases de obediencia

e, incluso, de desobediencia, que van desde la obediencia consciente de las leyes, por certeza y convicción, hasta la resistencia activa, pasando por una obediencia formal, resultado del temor a la sanción (27). Esta variedad de actitudes de los individuos y los grupos obliga a pensar que el sistema jurídico no se impone siempre por sí mismo. Si no se quiere recurrir a la coactividad, en último extremo, para explicar la obediencia, hay que recurrir a otra explicación, que es la que se quiere dar por medio de la legitimidad sustancial. Un Estado cuya pervivencia se base, de forma exclusiva, en la coactividad, no tiene nunca garantizada la obediencia y, por lo tanto, su conservación. En el fondo, el dilema se presenta como una opción entre un poder legítimo y la pura fuerza.

Si tenemos en cuenta todo lo expuesto hasta aquí, se puede concluir que no existe un concepto unívoco de legitimidad, ni siquiera existe unanimidad acerca de la adscripción de este término a un campo determinado de conocimiento. Sin embargo, como punto de partida, conviene retener algunas ideas básicas: 1) la legitimidad, como justificación del poder, es predicable del Estado y de su principal creación, un sistema jurídico; 2) el sistema jurídico es el instrumento esencial por el cual el Estado regula su propia renovación, en el sentido de regular el acceso y el relevo en las posiciones más elevadas de responsabilidad en el mismo, así como su actividad y la de los individuos; 3) la actitud de los individuos ante el Estado y ante las normas creadas por éste puede ser variada, no implicando siempre la obediencia, aun en el caso de que exista un nivel elevado de

coacción; 4) la legitimidad del Estado no debe estar limitada al título de quien ejerce el poder, sino, también, al ejercicio del mismo; legitimar el ejercicio por el título, en toda circunstancia, supone abrir la puerta a la arbitrariedad del poder; 5) para fundamentar un concepto como el de legitimidad es necesario recurrir al único elemento irreducible en toda sociedad y en toda organización política, incluido el Estado: el individuo.

II. Las instituciones comunitarias y la legitimidad que encarnan.

En el ámbito del Derecho Internacional y de las Relaciones Internacionales, la aparición de las Organizaciones Internacionales y su desarrollo constituyen un dato básico. Éstas se han convertido, de manera progresiva, en actores insustituibles de la vida internacional y en sujetos del ordenamiento que se ha dado la Sociedad Internacional que es, en lo esencial, una comunidad de Estados, pero abierta cada vez más a los procesos de cooperación cuyo principal instrumento son esas Organizaciones Internacionales. El paso de un modelo de yuxtaposición a un modelo de cooperación, ha tenido como consecuencia un creciente proceso de institucionalización (28). En algunos casos, como es, de manera principal, el de la Comunidad Europea, esa evolución ha ido más allá de un modelo de cooperación para convertirse en un fenómeno nuevo, calificado de integración (29).

La aplicación del concepto de legitimidad en este terreno

plantea las mismas dificultades que en el orden interno. Sin embargo, el concepto de legitimidad tiene, al igual que el de soberanía, una proyección interna y una proyección externa.

Las Organizaciones Internacionales, en la medida en que son una creación de los Estados, disfrutan de la legitimidad que éstos les aportan. Desde el punto de vista de la legitimidad formal o, si se prefiere, de la legalidad, la autoridad de esas organizaciones no puede ser discutida. Su creación se realiza por medio de tratados internacionales que se atienen a las normas de procedimiento establecidas en el Derecho Internacional y en el Derecho de cada Estado. Además, están sometidos a unos principios que sustentan su validez, como son los principios del libre consentimiento a la hora de comprometerse por un tratado y del *pacta sunt servanda* como fundamento de la obligación de cumplir un tratado válidamente celebrado, recogidos en el Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados (30).

El elemento de base de una Organización Internacional es, en términos generales, el Estado. Si nos situamos en la perspectiva de una legitimidad sustancial, la autoridad de la Organización no sólo vendrá dada por el título en virtud del cual ejerce las tareas que se le atribuyen (el Tratado), sino por el ejercicio de las competencias y los poderes que los Estados han cedido a la Organización. En la medida que tal ejercicio se ajuste a los intereses, a los objetivos y a los derechos que los Estados han puesto en común, es decir, en la medida en que ese ejercicio se oriente hacia y para los Estados que la constituyeron, la Organización tendrá legitimidad y su autoridad

entre los Miembros resultará reforzada. En tanto que no sea así, perderá este atributo y esa autoridad, pudiendo llegar el caso de su desintegración.

Este análisis, relativamente sencillo, de la legitimidad aplicada a las Organizaciones Internacionales, en general, se complica cuando se aborda el estudio de un caso particular. En el supuesto que nos ocupa, el de la Comunidad Europea, la complejidad es aún mayor. En ésta, la considerable transferencia de competencias y poderes, de los Estados Miembros a la Organización y el hecho de que la actividad comunitaria, a diferencia de la inmensa mayoría de las Organizaciones Internacionales, afecta directamente a amplias categorías de individuos o a las sociedades en conjunto, en un amplio abanico de materias, obliga a buscar un fundamento más complejo sobre el que sustentar la autoridad de la Organización y de sus instituciones.

La original estructura institucional comunitaria responde, así, a la necesidad de dar un fundamento más complejo a la autoridad de la Comunidad. Cada institución encarna un principio de legitimidad, siendo la dinámica comunitaria el resultado de la conjugación dialéctica de las legitimidades que representan cada una de las cuatro instituciones, como señala el Profesor Boulouis (ver cita 10). El Consejo es el órgano intergubernamental y, como tal, expresa la legitimidad interestatal. La Comisión es el órgano destinado a conferir a la Comunidad su personalidad propia, en la medida en que es la garante del interés común y puede definir el interés comunitario

con independencia de los elementos estatales. El principio que encarna la Comisión, igual que el Tribunal de Justicia, puede ser calificado de supranacional. El Parlamento elegido, desde 1979, de manera directa por los ciudadanos de los Estados Miembros, representa una legitimidad popular.

El primer proceso electoral directo al Parlamento Europeo modificó de forma sustancial ese esquema de legitimidades y ha tenido consecuencias sobre la autoridad del Parlamento y sobre el equilibrio institucional. Antes de su elección directa, la posición del Parlamento era secundaria, con relación a la de las otras instituciones. Con excepción del ámbito presupuestario, en el que sus poderes habían aumentado de forma notable (Tratados de 1970 y 1975), el papel del Parlamento era de segunda categoría. Los elementos esenciales de la dinámica institucional se encontraban en la relación Consejo-Comisión. La evolución, desde el primer lustro de los años setenta, se orientó a la formación de un "triángulo institucional" (31) en el que el papel del Parlamento ha sido cada vez mayor, ampliando sus relaciones con el Consejo y cambiando el carácter de las mismas.

Resulta curioso señalar cómo, desde que se inician los procesos de reforma, a principios de los ochenta, tanto el Parlamento como los Estados Miembros insisten en la idea de la doble legitimidad de la Comunidad sustentada en los principios que encarnan el Parlamento y el Consejo (32). De alguna manera, parecen indicar que la Comisión y el principio supranacional que encarna se encuentran en un nivel distinto al que ocupan el Parlamento y el Consejo, cuya autoridad es indiscutible, en la

medida en que proviene de los ciudadanos y de los propios Estados Miembros, respectivamente.

Si tenemos en cuenta la particular disposición de la estructura institucional y orgánica y el hecho de que la principal actividad que desarrollan las instituciones es la creación del Derecho Comunitario derivado, sometido al principio del efecto directo (33) y, por lo tanto, creador de derechos y obligaciones para los particulares, los procedimientos de adopción de decisiones en la Comunidad constituyen un terreno privilegiado para apreciar la evolución del papel de las instituciones. Es en el papel que juega cada una de las tres instituciones en la adopción de las decisiones comunitarias donde se aprecia mejor el carácter dinámico de la construcción comunitaria, y esa conjugación dialéctica de las legitimidades que cada una representa.

1.- La legitimidad interestatal. El Consejo.

El Consejo es la institución en la que están representados los Estados Miembros. Como institución comunitaria, el Consejo está obligado a actuar en el marco de los Tratados, tanto en relación con los objetivos a alcanzar como en lo relativo a los medios a emplear para lograrlo. En la medida en que su composición lo convierte en la institución representativa de los Estados Miembros, el Consejo es el terreno donde los intereses nacionales son puestos en juego. No existe, en principio, una contradicción sustancial entre los dos aspectos, ya que la

Comunidad, con sus objetivos y sus medios, es obra de los Estados representados en el Consejo. Existen, sin embargo, divergencias específicas en la medida en que el interés común no coincide, necesariamente y en todo momento, con los intereses de cada uno de los Estados Miembros.

En este punto es esencial recordar el papel central que tiene el Consejo en la adopción de decisiones, gracias a su poder de decisión reconocido por los Tratados CEE y CEEA. Este poder da a las reglas de votación en el Consejo una importancia considerable y, en especial, a la alternativa entre la mayoría cualificada y la unanimidad. El derecho de veto que supone este último, para cada uno de los Estados Miembros, tiene como consecuencia, como señala el Profesor Weiler, que un pequeño número de ciudadanos de la Comunidad, representados por su Ministro en el Consejo, pueden bloquear la voluntad colectiva del resto de la Comunidad (34). Este problema se plantea de forma especialmente intensa en aquellos sectores, como la pesca y la agricultura, que son de competencia exclusiva de la Comunidad.

Desde el punto de vista de una legitimidad sustancial, la opción por la regla de la unanimidad no es criticable, en cuanto al fondo, ya que el Consejo es la representación institucional de los Estados Miembros en la Comunidad y, por lo tanto, su papel, en este sentido, consiste en garantizar los intereses y derechos de los mismos. Si los Estados Miembros interpretan que éstos están mejor asegurados utilizando tal regla, la opción parece correcta. Sin embargo, además de los problemas de eficacia que crea tal regla en el funcionamiento institucional, el Consejo

no puede orientarse sólo en la perspectiva de los intereses nacionales, puesto que su propia existencia es la manifestación de la fidelidad preferente que los Estados han transferido a la construcción comunitaria. Como señala Jean Buchmann, la integración es un fenómeno que se analiza como proceso de "socialización, de movilización y, al cabo, de legitimación política". Se trata, por lo tanto, de una "verdadera transferencia de actitudes, de demandas, de apoyos específicos y, en última instancia, de esa fidelidad preferente global que funda la legitimidad del Poder político" (35).

Desde el punto de vista de la legalidad, el empleo de la unanimidad para un cierto número de casos, más allá de la terminación del período transitorio previsto en los Tratados fundacionales, constituye una notable alteración. En una primera etapa parece lógico que un proceso de integración permita el veto de cada uno de los Estado Miembros, mientras el proceso de ajuste de la nueva estructura no se ha completado. Empleando una regla de mayoría, los electores de cada Estado Miembro tienen mucha menos influencia sobre las políticas que les afectan en el momento en el que éstas se están determinando. En este sentido, como señala Joseph Weiler, un proceso de integración entraña, en un primer momento, un debilitamiento de la democracia en el nivel del modo de gobierno (36).

La cuestión del déficit democrático, sin embargo, no se puede identificar de forma absoluta con el problema de la legitimidad. Aquélla es una cuestión asociada, esencialmente, a los poderes del Parlamento Europeo, éste es un tema relacionado

con la autoridad de cada institución y con las relaciones de los principios que cada una encarna en el conjunto comunitario. El déficit democrático constituye un problema real, que se puede resolver dando más poderes al Parlamento Europeo, de tal forma que pueda sustituir a los Parlamentos nacionales en aquellos sectores que no dependen ya de una decisión nacional. Sin embargo, el problema de fondo es el de la legitimidad de la construcción europea, cuya base se encuentra en los principios que encarnan las instituciones y la relación de éstos que, por la propia dinámica comunitaria, se aprecia como una relación dialéctica. Ésta se manifiesta en la evolución del papel de las instituciones.

El Consejo es, en la perspectiva de su funcionamiento, la institución que permite a los Estados controlar el proceso de construcción, manteniéndolo dentro de las coordenadas fijadas por ellos mismos en los Tratados. Al mismo tiempo, desde la posición central que tiene en el procedimiento decisorio, puede garantizar que la actividad de las otras instituciones se mueva dentro de esas coordenadas.

La aparición del Consejo Europeo y la creciente importancia de su papel ha afectado al equilibrio institucional y al papel de las instituciones. A pesar de esto, la naturaleza híbrida del Consejo Europeo no permite calificarlo como una nueva institución distinta del Consejo. Compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno, sólo se diferencia del Consejo en el nivel al que se realiza la representación estatal, no en el principio básico que sustenta: el interestatal.

Su función esencial es, también, garantizar la consecución de los fines establecidos por los Estados en los Tratados constitutivos. Si en el nivel ministerial del Consejo el medio esencial es el poder de decisión, en el nivel de los Jefes de Estado o de Gobierno, es la capacidad para dar las orientaciones políticas generales que permitan determinar el sentido de las decisiones concretas. En este aspecto, el Tratado de Maastrich no varía el carácter híbrido de la naturaleza del Consejo Europeo, sino que, al contrario, lo reafirma: la misma composición, la misma función general de orientación política de la actividad y el progreso comunitario, la misma capacidad de deliberación sobre cualquier tema de interés para los Estados Miembros.

El Consejo Europeo, en su existencia y en las tareas que desarrolla, no hace más que subrayar el hecho de que el Consejo es la institución que encarna la legitimidad interestatal. En el funcionamiento del conjunto institucional comunitario ha representado un aumento de la influencia del principio interestatal, constituyendo, por lo tanto, un elemento básico de la evolución de esa relación entre los principios que sustentan la legitimidad de la Comunidad.

2.- La legitimidad supranacional. La Comisión.

La Comisión, como se indica en el informe del Comité ad hoc para las cuestiones institucionales (Comité Dooge) (37), asegura la representación autónoma del interés común y, en este sentido,

no puede identificarse con los intereses particulares nacionales. Así, la Comisión, como señala el Profesor Boulouis, "est destinée à conférer à chaque Communauté son identité, à en dégager la personnalité propre, à définir l'intérêt communautaire, indépendamment des composantes étatiques de l'organisation. Cette conception, qui répugne tout spécialement aux adversaires de ce qu'il est convenu d'appeler la 'supra-nationalité', se marque aussi bien dans l'organisation et le fonctionnement de l'institution que dans son rôle et ses attributions" (38).

La composición de la Comisión depende de los Estados Miembros y, desde el momento en el que entre en vigor el Tratado de la Unión Europea, del Parlamento. Desde el punto de vista de la legalidad, la Comisión es nombrada siguiendo un procedimiento establecido en los Tratados que implicará, a partir de 1993, a los Estados Miembros y al Parlamento. En esta perspectiva, la Comisión tiene una autoridad derivada de la autoridad que aportan aquéllos y éste, representante de los ciudadanos de la Comunidad. En cuanto al título, la legitimidad de la Comisión depende de los principios interestatal y popular.

La Comisión, por otra parte, disfruta de autonomía en lo relativo a su organización y a su funcionamiento, y de independencia en el ejercicio de sus funciones, como se desprende de los artículos de los Tratados constitutivos dedicados a la misma. Por lo tanto, en todos estos aspectos, la Comisión es una institución distinta y no dependiente de las demás. Si a esto añadimos su papel de garante del interés general y el hecho de que la Comisión sólo es responsable en el ámbito comunitario,

podemos concluir que se trata de una institución independiente que representa un principio distinto que el Consejo y el Parlamento. Se puede decir, como señala el Profesor Weiler, que la "légitimité de la Commission est donc fonction du succès de la Communauté" (39), aunque, en realidad, no es más que una de las instituciones que participa en la actividad comunitaria.

Es su poder de iniciativa el que mejor expresa ese carácter distinto de la Comisión. Las propuestas de la Comisión son, o deben ser, la expresión de ese interés general del que es garante. La independencia con la que debe elaborar y formular sus iniciativas constituye la mejor garantía para el cumplimiento de su tarea. En este sentido, los cambios que se han producido en el ámbito del Consejo (voto unánime, creciente importancia del COREPER, aparición del Consejo Europeo), han afectado de forma considerable a la Comisión y a su independencia. De nada sirve reafirmar en los textos el poder de iniciativa de que está dotada si, en la práctica, el comportamiento de las demás instituciones y, en especial del Consejo, tiende a debilitar la autonomía e independencia con que debe ejercerlo.

En el Informe Vedel se reconocía ya esta situación, al afirmar que la dosis de innovación que las propuestas pueden y deben normalmente incluir, corría el riesgo de ser sacrificada en la búsqueda de soluciones susceptibles de ser adoptadas por unanimidad en el Consejo. Ya en la elaboración de las propuestas, como se reconoce en el Informe, la negociación de la Comisión con las Administraciones nacionales y con los Representantes Permanentes debilita la autonomía de la iniciativa (40).

Para la Comisión, por consiguiente, la cuestión radica tanto en que el contenido de sus propuestas se ajuste a lo que ella entiende por interés general, como en que una propuesta tenga posibilidades de ser adoptada por el Consejo. Una parte importante de la responsabilidad de la situación creada ha sido del Consejo y de los Estados Miembros (41), al obligar a la Comisión a buscar elementos mínimos que fuesen aceptados por todos los Estados Miembros en el momento de elaborar sus propuestas.

La Comisión y el principio que encarna pueden ser calificados con el término supranacional, en el sentido en que el artículo 9 del Tratado CECA caracterizaba las funciones de la Alta Autoridad. A pesar de la evidente multiplicidad de contenidos que se puede atribuir al concepto de supranacionalidad, hay algunos elementos que se pueden considerar básicos en el concepto, con independencia de la acepción particular que se adopte. En primer lugar, la idea de que existe un orden superior al nacional. Se trata de una situación peculiar dentro del ámbito del Derecho Internacional, como señala la Profesora Araceli Mangas, ya que éste es un orden basado en la igualdad jurídica-formal de los Estados (42). Tiene que existir, por lo tanto, una relación de subordinación entre los Estados Miembros y la Comunidad. Como ha señalado el Profesor Carrillo Salcedo, refiriéndose a la CECA, la principal novedad del Tratado que constituye esta Comunidad "radica en que se opera una cesión o transferencia de poderes soberanos de los Estados integrantes de la Organización" (43).

La existencia de una transferencia de competencias y poderes de los Estados a la Organización y la subordinación de aquéllos a ésta en aquellas materias en que se ha realizado la transferencia, constituyen elementos básicos para que se pueda emplear el término supranacional. El Tribunal de Justicia de las Comunidades ha confirmado ambos aspectos, afirmando que "la transferencia operada por los Estados de su orden jurídico interno en beneficio del orden jurídico comunitario, de los derechos y obligaciones correspondientes a las disposiciones del Tratado, entraña, pues, una limitación definitiva de sus derechos soberanos contra la cual no podría prevalecer un acto unilateral, incompatible con la noción de Comunidad" (44). De hecho, uno de los pilares básicos del ordenamiento comunitario es el principio de la primacía del Derecho Comunitario, desarrollado por la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo en diversas sentencias (45).

En segundo lugar, el término supranacional implica cierto grado de provisionalidad, alude a una etapa de un proceso de integración cuyo resultado sería la formación de una entidad política completa y superior a los Estados que la han creado (46). Aunque ese resultado no constituye un objetivo a plazo fijo, es el elemento que limita el alcance de lo supranacional. Este término puede caracterizar el presente de la Comunidad en la medida en que la dinámica comunitaria no ha llevado, aún, a trascender a las unidades políticas que la constituyeron. Por lo tanto, el término supranacional indica el camino recorrido y el que falta por recorrer hasta el momento en que la decisión

política de los Estados Miembros permita dar el paso definitivo. Desde este punto de vista, el elemento institucional característico de lo supranacional es, en esencia, la Comisión.

Esta institución es independiente de los Gobiernos que constituyen su origen y sólo es responsable en el nivel comunitario, ante el Parlamento. Sus actividades están orientadas por y hacia el interés general, apreciado como un interés distinto del de los Estados Miembros. La Comisión, además, disfruta de una serie de competencias y de poderes atribuidos por los Tratados. En los procedimientos de adopción de las normas comunitarias disfruta de un papel básico, en la medida en que el ejercicio de su poder de iniciativa es necesario para esa adopción, en la inmensa mayoría de los casos. Las propuestas en que se concreta ese poder de iniciativa constituyen la mejor expresión de ese interés general. Aparte de esto, la Comisión entabla contacto directo con los particulares y con las organizaciones económicas y sociales, a través de las consultas que realiza con los grupos organizados a nivel nacional y comunitario.

La Comisión encarna un principio de legitimidad distinto a los del Consejo y el Parlamento, que puede ser calificado de supranacional. De forma indirecta, esto puede ser constatado por el hecho de que, como señala el Profesor Weiler, la Comisión, más que cualquier otra institución es la que la opinión pública identifica con Europa. Es sobre la Comisión sobre la cual los individuos y los grupos de presión dirigen sus quejas y demandas relativas a la Comunidad (47).

Este principio supranacional es, por su propia naturaleza, dependiente del principio interestatal en lo que se refiere al título sobre el que se basa la autoridad de la Comisión. Al mismo tiempo, es independiente en la medida en que el ejercicio de las competencias y los poderes de la Comisión se caracteriza por su autonomía e independencia de los Estados y por su dependencia del interés general. Las ambigüedades que pueden encontrarse no son más que el reflejo de las propias ambigüedades y contradicciones de la realidad que pretende describir y de la cual se predica. Como todo proceso con un fuerte dinamismo interno, en el interior de la realidad comunitaria coexisten elementos funcionales y disfuncionales, el consenso y el conflicto. El fenómeno de la supranacionalidad, al ir ensenchándose hasta abarcar el conjunto de las prerrogativas soberanas del Estado nacional, asegura la transición entre el Derecho Internacional y el Derecho interno comunitario. Lo supranacional califica, por lo tanto, un proceso que tiene carácter transitorio y, como tal, lleva en su interior elementos de tensión.

En medio de esta tensión, esencialmente creadora, la razón de ser de la Comisión se encuentra sólo en las propias Comunidades y en el proceso de construcción. Si el Consejo está orientado hacia su origen y el Parlamento hacia su objetivo, de esencia federal, la Comisión está motivada y orientada por el propio proceso, por la propia vida comunitaria. Es por esto por lo que la Comisión estaba llamada a constituir el "motor" del proceso de integración y, también, por ello ha desempeñado un papel de mediador entre el Consejo y el Parlamento.

El Acta Única y el Tratado de la Unión Europea no modifican, de forma sustancial, todo lo dicho. La única novedad que se puede destacar de este último es el nuevo procedimiento de elección del Presidente y de los miembros de la Comisión. Este nuevo procedimiento da participación al Parlamento, que debe aprobar a la nueva Comisión y su programa para que pueda ser definitivamente nombrada. En lo que se refiere al título en virtud del cual la Comisión puede ejercer sus tareas y sus poderes, la Comisión ya no depende sólo de los Estados Miembros, sino, también, del Parlamento. En el aspecto formal, su legitimidad supranacional depende tanto de la legitimidad interestatal como de la legitimidad popular que encarna el Parlamento, sin que el contenido sustancial de ese principio quede afectado.

3.- La legitimidad popular. El Parlamento.

Es en el terreno del Parlamento donde la discusión acerca de la legitimidad y de la democracia, en el ámbito comunitario, adquiere unos matices más extremos. Es un lugar común la afirmación de que la Comunidad sufre un déficit democrático, en especial, en lo relativo al funcionamiento de sus procesos de decisión.

Este déficit democrático surge del hecho de que las competencias transferidas a la Comunidad han supuesto una pérdida de participación y de control de los Parlamentos nacionales, sin haber implicado, en el nivel comunitario, la atribución al

Parlamento de una participación equivalente en los sectores en que se han realizado esas transferencias. El ejecutivo nacional es el legislador comunitario (48). El control que el Parlamento ejerce sobre la Comisión no remedia el problema, puesto que ésta no es quien adopta las decisiones más importantes.

La existencia de este déficit democrático, tal como ha sido explicado, no requiere una constatación en mayor profundidad, ya que, en mi opinión, resulta evidente. Sin embargo, cuando se menciona la falta de democracia en el funcionamiento comunitario se identifica con la falta de legitimidad, en la medida en que, según ciertas posiciones, el depositario de la legitimidad y de la democracia en la Comunidad es, en lo esencial, el Parlamento (49). Así, se utilizan los términos legitimidad democrática para indicar el principio que encarna el Parlamento.

Si bien es verdad que una participación más extensa y profunda del Parlamento en todos los aspectos de la vida comunitaria haría más democrático el conjunto comunitario, es necesario realizar algunas precisiones. En primer lugar, no puede calificarse al Consejo y a la Comisión como instituciones no democráticas. En segundo lugar, la legitimidad de la Comunidad se nutre con los principios de legitimidad que le aportan cada una de las instituciones y que, por la propia naturaleza de la organización, son distintos. En tercer lugar, el término democracia se relaciona con unos modelos determinados, con sus rasgos comunes y diferenciales, que son los existentes en los Estados Miembros. Esto no quiere decir que sean los únicos modelos de democracia posibles y, tampoco, que el resultado del

proceso de integración tenga que conducir a un modelo predeterminado. Por otro lado, el estado actual en el que se encuentra la Comunidad difícilmente puede reducirse a los conceptos aplicables a unos modelos internos concretos. Existe, por lo tanto, en esos planteamientos una orientación finalista.

Desde su elección, por sufragio universal directo, el Parlamento disfruta de una legitimidad popular directa que es una de las bases de la legitimidad comunitaria, pero no la única. Los procesos electorales, que se suceden desde 1979, han servido, como señala el Profesor Antonio Malintoppi, para atribuirle al Parlamento "una fracción más intensa de ese 'poder constituyente' que es propio de cualquier órgano parlamentario" (50). Una manifestación evidente fue el proyecto de Tratado de Unión Europea, del año 1984. En la práctica, el Parlamento ha conseguido avances importantes en su participación, como son el procedimiento de cooperación establecido en el Acta Única, el procedimiento de codecisión que recoge el Tratado firmado en Maastrich o el procedimiento de dictamen conforme, para ciertos tratados internacionales.

Un proceso de la envergadura de la construcción comunitaria requería la asociación de los individuos, en la línea de la tradición de los Estados Miembros. La previsión de los Tratados de la elección directa del Parlamento resulta, en esta perspectiva, lógica. También resulta lógico el hecho de que la decisión de cumplir con esa previsión haya coincidido en el tiempo con la iniciativa de retomar la idea de la Unión Europea. Es, así, en el momento en el que se empieza a pensar en la

necesidad de darle una nueva dimensión al proceso de integración, cuando se adoptan las decisiones necesarias para hacer efectiva tal previsión (51).

Desde el punto de vista formal, la legitimidad popular que disfruta el Parlamento es incuestionable. Su elección estaba prevista en los Tratados, la determinación de los elementos básicos del procedimiento electoral depende de la Decisión y el Acta, de septiembre de 1976, y de los ordenamientos internos en las cuestiones no reguladas por aquéllas. Desde el punto de vista sustancial, la cuestión se centra en que el Parlamento, como institución representativa de los ciudadanos comunitarios, está llamado a actuar en función de los intereses, demandas, concepciones básicas de aquéllos. En la medida en que el ejercicio de sus competencias y poderes se ajuste a eso, su legitimidad popular será plena. El problema radica en que el nivel de esas competencias y poderes atribuidos al Parlamento es insuficiente para el desempeño de esa tarea. La trascendencia que el Derecho Comunitario tiene para los ciudadanos de los Estados Miembros debería implicar una mayor participación de esta institución en la adopción de ese derecho. Los procedimientos de cooperación y de codecisión constituyen pasos significativos en ese sentido.

En el Tratado de la Unión Europea hay algunos elementos nuevos que pueden contribuir al objetivo de hacer más sustancial la legitimidad popular del Parlamento. El establecimiento de la ciudadanía europea, con el consiguiente reconocimiento de unos derechos generales a toda persona que disfrute de tal ciudadanía,

es un avance notable. Más aún si se piensa que el Parlamento va a disfrutar de varios medios para controlar el respeto de esos derechos y de otros derechos reconocidos por la Comunidad y por los Estados Miembros: 1) el derecho de petición de todo ciudadano comunitario o residente, ante esta institución, sobre cualquier asunto propio de los ámbitos de actuación de la Comunidad que le afecte directamente; 2) el derecho de investigación, relativo a alegaciones de infracción o de mala administración en la aplicación del Derecho Comunitario; 3) el nombramiento de un Defensor del Pueblo, facultado para recibir reclamaciones de ciudadanos de la Unión o de residentes, relativas a casos de mala administración en la acción de las instituciones y órganos comunitarios. Todos los informes del Defensor del Pueblo serán remitidos a la institución interesada y al Parlamento, con lo cual, éste puede controlar los progresos en la actuación de aquél. Además, el Defensor del Pueblo debe someter, anualmente, un informe al Parlamento sobre sus actividades.

La debilidad del Parlamento y de su legitimidad popular radica, en lo esencial, en el carácter limitado de sus poderes reales. Esto le impide actuar de forma eficaz en la defensa de los intereses de los individuos de la Comunidad. Como señala el Profesor Weiler, la tasa relativamente baja de participación en las elecciones al Parlamento, constituye una consecuencia y una prueba de esa situación (52).

En este sentido, las elecciones directas tienen un efecto ambiguo, ya que, por un lado, han conferido una legitimidad popular al Parlamento, mientras que, por otro lado, como señalan

Francis Jacobs y Richard Corbett, "the public had, after all, been called upon to chose its representatives in an assembly which did not have a decisive say in Community decisions. Electors who, in the national context, were used to Parliamentary elections which are in practice about the performance of governments and wheter to change them, suddenly found themselves having to vote for a Parliament which could not elect nor change a government" (53).

La cuestión de los limitados poderes de los que disfruta el Parlamento, enfrenta a esta institución con el Consejo. Por un lado, éste tiene también un carácter representativo. Por otro, tiene extensos poderes legislativos y ejecutivos, de los que carece, en una amplia medida, el Parlamento. El Profesor Medina Ortega señala que la actividad de los grupos de presión constituye un test que sirve de ilustración de todo esto. Aunque existen algunos grupos que actúan sobre el Parlamento, los grupos de presión nacionales tienen tendencia a realizar los mayores esfuerzos sobre sus gobiernos nacionales respectivos (54).

Esto indica, tanto que el Consejo tiene carácter representativo, como el hecho de que los grupos económicos y sociales, no consideran su presión sobre el Parlamento como eficaz en la medida suficiente. La participación del Parlamento en la adopción de las decisiones comunitarias, por su limitación, condiciona esa orientación de la presión de los grupos. De hecho, en el nivel comunitario los grupos se dirigen, con preferencia, a la Comisión.

El enfrentamiento entre el Consejo y el Parlamento

constituye una de las características del dinamismo de la Comunidad. Desde los problemas presupuestarios, especialmente intensos a partir de 1979, hasta la continua reivindicación del Parlamento con el objetivo de obtener una mayor participación en los procesos de reforma de los Tratados, los últimos quince años de vida comunitaria ilustran las disputas entre las dos instituciones que, en el fondo, constituyen manifestaciones del enfrentamiento entre los dos principios que representan.

En la composición del Parlamento existe otro problema que puede afectar a su legitimidad y que depende, en lo esencial, de los partidos políticos nacionales. Se trata de la limitada representación social de sus miembros o, como señala la Profesora Labouz, la estrechez de sus bases socioprofesionales, siendo la gran mayoría de las personas que ocupan los escaños cuadros y miembros de profesiones liberales (55). Esta composición limitada puede explicarse por diversas razones: el alcance técnico de las cuestiones de las que trata el Parlamento; el interés de los partidos políticos por dar al Parlamento un nivel de cualificación más elevado, destacando su interés por esta institución; la creencia en que, designando candidatos que tengan una posición política o profesional relevante se conseguirá una participación mayor del electorado, etc... Si en ciertos aspectos, como puede ser la calidad del trabajo que desarrollan el Parlamento y sus comisiones, esa "especialidad" de la composición es positiva, desde el punto de vista de la representatividad puede limitar la participación del electorado.

Si, como afirma el Profesor Weiler, "il y a légitimé quand

le mode de gouvernement se caractérise par un attachement à des valeurs -justice, liberté, etc.- qui font partie de la culture politique générale; et protège activement ces valeurs" (56), la tarea del Parlamento consiste en convencer, con hechos y con palabras, al electorado de la Comunidad de las ventajas que tiene la construcción comunitaria con relación a las demandas básicas de los ciudadanos de la Comunidad. En esta misma línea, necesita convencer de que su participación en la actividad comunitaria permitirá una mejor representación y defensa de los intereses y valores que los ciudadanos consideran básicos, en sus sociedades y en el conjunto de la Comunidad. No se trata sólo de elementos tangibles, de forma directa, como la consecución de un nivel más elevado de prosperidad, sino de valores que los individuos consideran que deben ser sostenidos y protegidos por el Estado, por la Comunidad y por el ordenamiento que ésta ha creado.

Resolver el problema del déficit democrático es importante para una Comunidad que, además, tiene en el calendario nuevas adhesiones, más próximas o más lejanas (57). Sin embargo, es más discutible, como señala el Profesor Weiler, que la crisis de legitimidad que, según lo que el llama "la tesis progresista", padece la Comunidad se resuelva automáticamente eliminando ese déficit democrático. Desde el punto de vista social, está todavía por demostrar que para la mayor parte del electorado comunitario las fronteras en las cuales una minoría considera una decisión mayoritaria, como democráticamente legítima, deban ser, hoy día, europeas en lugar de nacionales (58). El resultado de los procesos internos de ratificación del Tratado de la Unión

Europea, que, en algunos casos (Irlanda y Dinamarca), incluyen consultas a la población, constituirán una prueba para conocer en qué medida se ha operado la transferencia de actitudes, demandas y apoyos hacia la Comunidad.

De hecho, se han planteado ya diversos problemas. Es, por ejemplo, el caso de la necesaria reforma constitucional francesa en un momento en el que el partido gobernante (P.S.F) ha alcanzado el nivel más bajo de apoyo popular, como demostraron las elecciones municipales celebradas poco después de la firma del Tratado de la Unión. En Alemania, el partido en el Gobierno, (CDU-CSU), ha sufrido también alguna derrota parcial y se han planteado serias dudas sobre el Tratado firmado en Maastrich, tanto en medios políticos como por parte del Bundesbank. La dimisión del Ministro de Asuntos Exteriores, Sr. Gensher, constituye un síntoma evidente.

Sin embargo, el tema más serio es, con toda probabilidad, el resultado del referendum celebrado en Dinamarca. Por un oorto margen, unos cincuenta mil votos, ha vencido el "no", lo que plantea una alternativa: o el Gobierno danés vuelve a convocar referendum, sin ninguna seguridad con relación al resultado, o los Estados Miembros vuelven a plantearse la negociación del Tratado, de forma que fuese posible su vigencia para los once Estados Miembros restantes.

El Parlamento, al igual que las demás instituciones, está limitado por esa razón. Aunque la vocación política del Parlamento sea constituyente y, por lo tanto, cualquier reforma de los Tratados sea en sí misma insuficiente, su legitimidad

popular depende, desde el punto de vista sustancial, del ajuste que pueda realizar entre su actividad comunitaria y los valores e intereses comunes a los ciudadanos a los que representa.

SECCIÓN SEGUNDA. LA LEGITIMIDAD DE LAS INSTITUCIONES Y LA EVOLUCIÓN COMUNITARIA.

La legitimidad comunitaria se nutre con los principios que representan las institucines. Estos principios, por su propia naturaleza, estaban llamados a entrar en una relación conflictiva. Como señala la Profesora Labouz, "il y a aussi tension dialectique entre les organes intergouvernementaux et intégrés dans la mise en oeuvre de "l'esprit communautaire" et ceci retentit sur la production du droit dérivé, instrument de l'intégration"(59).

En una primera etapa, la Comisión, la institución que representa el principio supranacional, es quien encarna la idea europea y el elemento institucional de progreso en el camino hacia una mayor integración. La Comisión desarrolla un papel de motor de la construcción comunitaria. De hecho, como señala Henri Brugmans, "la filosofía fundamental de la CECA había sido la de una Europa supranacional. En el curso de las negociaciones que desembocaban en el Tratado de París, incluso se proyectó seriamente el confiar toda la dirección de los asuntos sólo a la Alta Autoridad, responsable únicamente ante su Parlamento" (60).

Aunque en los Tratados de Roma se dió un papel central a la institución representativa de los Estados Miembros, el Consejo,

en los procedimientos de adopción de las decisiones comunitarias, la Comisión conservará un papel determinante, gracias, en especial, a su poder de iniciativa. En todo caso, ya se aprecia una cierta evolución si se considera el papel secundario que juega el Consejo en el TCECA y el papel principal que desempeña en los otros dos Tratados. El intergubernamentalismo se sitúa en la posición central del sistema institucional comunitario, lo que determinará, en una amplia medida el desarrollo posterior de la Comunidad.

Otro problema quedaba planteado con el inicio del funcionamiento comunitario: el del control parlamentario y el papel del Parlamento en el conjunto institucional. Una vez creadas las tres Comunidades, el control sobre la Comisión resultaba insuficiente, ya que, en términos generales, quien adoptaba las decisiones importantes era el Consejo. Además, en éste, la adopción de decisiones se realizaría por unanimidad, en la gran mayoría de los casos, hasta la finalización del período transitorio. En este sentido, como señala el Profesor Weiler, el proceso de integración entraña, en un primer momento, un debilitamiento de la democracia, en lo relativo al modo de gobierno (61). Sin embargo, los Tratados preveían ya la solución de una parte de estos problemas: por un lado, la mayoría cualificada debería sustituir, progresivamente, a la unanimidad, hasta convertirse en la regla más empleada para la adopción de decisiones en el Consejo; por otro lado, el Parlamento debería ser elegido por sufragio universal directo, sustituyendo al procedimiento anterior. Lo cierto es que esta previsión no se

hizo efectiva hasta 1979.

Con el Parlamento relegado a una posición secundaria, la dinámica comunitaria se despliega a través de las relaciones entre el Consejo y la Comisión, hasta mediados de los setenta. En esta dinámica institucional, que es, en el fondo, una dinámica generada por el enfrentamiento entre dos principios, el interestatal y el supranacional, un momento esencial lo constituyó la crisis de 1965. Hasta ese año, el desarrollo comunitario había sido más rápido de lo previsto en los Tratados, adelantándose a la consecución de los objetivos previstos para las fases del período transitorio. Sobre la base de este rápido progreso, la Comisión planteó una serie de propuestas, pensando, seguramente, en el "día después" de la finalización del período transitorio (un proyecto de financiación de la política común en materia agrícola, unos recursos propios de la Comunidad, el aumento de los poderes presupuestarios de Parlamento, etc...). Estas propuestas tuvieron por efecto generar la crisis, la dinámica de los principios se convirtió en una crisis abierta entre los Estados Miembros.

El Presidente de la República francesa ponía en cuestión la esencia última del proceso iniciado, convirtiendo a la Comisión en su principal punto de ataque. En último término, el único principio que debía sostener la obra comunitaria era el interestatal. La solución adoptada en el Compromiso de Luxemburgo consagraba, en gran parte, esta concepción. La Comisión debería consultar con los representantes nacionales antes de adoptar una propuesta que tuviese una importancia significativa y, además,

el Consejo debería de agotar las posibilidades de obtener un acuerdo unánime sobre cualquier decisión de importancia. Se ponía en cuestión el papel de la Comisión, el voto mayoritario en el Consejo y, en último término, el principio supranacional, que constituía, en aquel momento, el elemento más original de la construcción comunitaria.

La crisis de 1965 supuso una grave ruptura del equilibrio institucional, constituyendo un factor básico en la "desnaturalización del dispositivo institucional", que, como señala Jean Buchmann, se caracterizó por un reforzamiento del intergubernamentalismo a todos los niveles y por una tendencia general a la tecnocratización (62).

La Comisión entró en un período de franco retroceso en sus posiciones en relación con el Consejo. El principio interestatal adquirió una mayor importancia frente al supranacional, poniendo en evidencia que los Estados Miembros no estaban dispuestos a verse sustituidos por la autoridad de la Comisión. También puso en evidencia que el principio supranacional dependía, en parte, del principio interestatal y que en una construcción dinámica, como la comunitaria, nada era, en principio, irreversible. De hecho, como señala la Profesora Labouz, la Comunidad ha vivido en una crisis institucional permanente, cuyas manifestaciones son numerosas y que caracteriza a la Comunidad como un ente en constante mutación (63). El enfrentamiento entre los intereses particulares de los Estados Miembros representados en el Consejo y el interés general, representado por la Comisión, constituye una de las claves de la evolución comunitaria.

En los años setenta, dos hechos internos condicionan la evolución institucional. Por un lado, el establecimiento de un sistema de recursos propios, que supone una modificación sustancial de las disposiciones presupuestarias y financieras de los Tratados fundacionales y que tiene como consecuencia el aumento de los poderes presupuestarios del Parlamento. Por otro lado, los Estados Miembros deciden cumplir la previsión de los Tratados y regulan la celebración de las primeras elecciones directas al Parlamento Europeo. Ambos hechos tendrán una importancia esencial en el aumento de los poderes del Parlamento y en el cambio del papel que aquél desempeñaba. Es a partir de esta evolución cuando se empieza a hablar del "triángulo institucional" (64), indicando que en la relación Comisión-Consejo se ha introducido el Parlamento como otra institución esencial en la actividad comunitaria.

Esta evolución coincide, en el tiempo, con las consecuencias de dos fenómenos de importancia para la Comunidad: por un lado, la ampliación de la Comunidad por la adhesión de tres nuevos Estados (Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido); por otro, la crisis económica general, provocada por el problema del petróleo.

Aunque la Comunidad estableció el principio de que la adhesión se realizara sin cuestionar el sistema y, por tanto, en el respeto del "acervo comunitario"; la ampliación generó múltiples problemas, no sólo por las dificultades operacionales causadas por el incremento numérico, sino, en especial, por el aumento de los factores de heterogeneidad, que complicaban, considerablemente, el trabajo de integración, como señala Guy

Isaac (65).

Por otra parte, la crisis del petróleo acentuó los elementos proteccionistas de las políticas económicas nacionales, complicando aún más el ajuste de las economías comunitarias y retrasando la puesta en práctica de algunos de los instrumentos comunitarios básicos, como el sistema de recursos propios y el Sistema Monetario Europeo.

El aumento de los poderes del Parlamento y su nueva autoridad, derivada de su elección directa por los ciudadanos de los Estados Miembros, alteró el equilibrio existente en un sentido contrario al que se había producido desde mediados de los sesenta entre la Comisión y el Consejo. Si el principio supranacional perdió posiciones ante el principio interestatal, como expresa el desequilibrio que se desarrolló entre estas dos instituciones, el aumento de poderes y de autoridad del Parlamento tendió a reorientar el equilibrio hacia posiciones más integracionistas. La disputa institucional se centró, desde finales de los setenta, entre el Consejo y el Parlamento:

En una organización como la Comunidad, los principios que encarnan el Consejo y el Parlamento contienen elementos de contradicción entre sí. El Parlamento representa a los ciudadanos de la Comunidad y el Consejo a los Gobiernos de los Estados Miembros, elegidos democráticamente. Ambos pretenden representar a los mismos pueblos, pero desde perspectivas distintas. En un caso, el del Consejo, se representan los intereses nacionales, que son los de los ciudadanos de cada Estado; en el caso del Parlamento se representan los intereses de los ciudadanos

comunitarios que, en su conjunto, pueden no coincidir con todos los intereses nacionales en presencia.

Tanto el Consejo como el Parlamento tienden a considerarse como la representación auténtica de los pueblos de la Comunidad y ésto hace inevitable los enfrentamientos. Aún en el caso de que se consideren ambas representaciones como complementarias (66), el problema que surge se plantea en el nivel del equilibrio institucional: si ambos representan a los ciudadanos comunitarios, el desequilibrio entre los poderes de las dos instituciones no se puede admitir como algo lógico o natural. La pugna no se plantea, en el fondo, como una cuestión de opción entre democracia y cualquier otro sistema, sino como una lucha entre principios de legitimidad.

El aumento del papel del Parlamento ha tenido otra consecuencia institucional de interés. La Comisión ha pasado a desempeñar un papel de mediador entre esas dos instituciones. Aunque por su propia orientación la Comisión acepta mejor una alianza con el Parlamento que con el Consejo, el interés comunitario le obliga a conjugar dosis proporcionales de realismo y de idealismo. Frente al Parlamento, la Comisión se ve obligada, en ocasiones, a actuar en función de lo que es posible alcanzar en un momento determinado, teniendo en cuenta el juego de los intereses en presencia; frente al Consejo, la Comisión no puede perder de vista cuáles son los objetivos finales de todo el proceso de integración y los medios más rápidos y eficaces para acercarse a los mismos. Esto indica, por otro lado, cuáles son los límites de la Comisión y del principio supranacional que

encarna.

El principio supranacional no es, en sí mismo, autónomo, sino el resultado de la creación de una realidad nueva, en origen interestatal, pero que se despliega hacia una transformación de las entidades creadoras en una entidad nueva. Como tal principio está condicionado por el propio dinamismo de la obra iniciada. En la medida de su dependencia, no puede contrarrestar una evolución hacia lo interestatal.

La Comisión se vió obligada, a partir de 1965, a renunciar al cumplimiento pleno de su papel motriz en la construcción comunitaria y a someterse, en buena medida, al papel que los Estados Miembros y el Consejo consideraban, en términos generales, que era el suyo. A pesar de los cambios en la posición de los Estados con relación a ciertos temas, como el del sistema de votación en el Consejo, no se ha producido una mutación sustancial en las relaciones entre la Comisión y el Consejo, al menos hasta 1985. La aparición del Consejo Europeo desequilibró, aún más, la relación en favor del principio interestatal.

La elección por sufragio universal directo del Parlamento originó un cambio sustancial en la relación entre los principios. La plena legitimidad popular de éste alteró la base de la legitimidad comunitaria y desplazó el enfrentamiento desigual entre los principios interestatal y supranacional, por el enfrentamiento entre el principio interestatal y el popular, autónomos en sí mismos. Si la relación Comisión-Consejo terminó con un cierto sometimiento de aquélla a éste y generó un considerable grado de parálisis en el funcionamiento

institucional, la relación triangular de la que hablan el Profesor Jacqué y otros es, probablemente, más estable y ha permitido unos avances más notables en el camino de la integración. Aún tratándose de una relación, en muchos casos, conflictiva, ha permitido unos resultados más positivos.

El aumento de poderes del Parlamento, sobre todo en el terreno legislativo, debe de tener como consecuencia una mayor estabilidad en esa relación triangular. En este sentido, parece acertado señalar que no sólo es compatible la eficacia del sistema institucional con un carácter más democrático del mismo, sino que esto es condición para aquello (67). La Comisión ha insistido, de forma reiterada, en la necesidad de conjugar democracia y eficacia, desde que se planteó la reforma de los Tratados, que conduciría a la firma del Acta Única (68). Democracia y eficacia constituyen los ejes en torno a los cuales han girado las propuestas de reforma institucional.

Todo esto no significa que los conflictos institucionales vayan a desaparecer, pero su existencia es más fácilmente canalizable desde la perspectiva de la integración. La relación Comisión-Consejo era esencialmente inestable; la relación Comisión-Parlamento-Consejo es más estable, sobre todo si se encuentra un procedimiento adecuado que dé una participación suficiente al Parlamento en el trabajo legislativo. El buen resultado práctico del procedimiento de cooperación permite prever que un procedimiento de codecisión daría también un resultado positivo, aún en el caso del procedimiento de codecisión del artículo 189 B del Tratado de la Unión Europea.

con los defectos que éste tiene y su limitado alcance.

La dinámica comunitaria actual se desarrolla, por lo tanto, por la conjugación dialéctica de los principios interestatal, supranacional y popular. La lógica propia del proceso de integración debe de impulsar hacia una mayor importancia del principio de legitimidad popular. No sólo por la propia evolución de la integración que, al hacer desaparecer las fronteras estatales, permite una creciente conciencia, en todos los individuos, de su pertenencia al conjunto, sino, también, por las propias exigencias democráticas que son comunes a los Estados Miembros. Como señala, acertadamente, el Profesor Weiler, "sur le plan de la théorie de la démocratie, l'objectif final d'une entité unificatrice est de combler le déficit démocratique initialement lié au processus d'intégration. Ce résultat est atteint quand le tissu et le discours sociaux sont devenus tels que l'électorat accepte la nouvelle frontière comme frontière de l'entité" (69).

La legitimidad popular del Parlamento, desde el punto de vista sustancial, será plena en la medida en que ese déficit democrático sea eliminado y que la ciudadanía europea sea consciente, plenamente, de su pertenencia a la nueva entidad a la que ha transferido sus demandas, preferencias y apoyos específicos. Sobre esa base se puede dar el paso definitivo hacia la nueva entidad política que supere los límites de los Estados que iniciaron el proceso. Entre tanto, la realidad comunitaria seguirá siendo el resultado de esa conjugación dialéctica de las legitimidades que representan cada una de las instituciones.

NOTAS AL CAPÍTULO IV

(1) Para una aproximación al proceso de organización europeo occidental y a los elementos determinantes del mismo se pueden consultar, entre otros: Brugmans, H., La idea europea. 1920-1970, Madrid, 1972 (en especial, los Capítulos IV, V y VI); Friedrich, C., Europa: el surgimiento de una nación, Madrid, 1973; Truyol y Serra, A., La integración europea: idea y realidad, Madrid, 1972.

(2) Boulouis, J., Droit institutionnel des Communautés européennes, París, 1991, p. 43.

(3) "La naturaleza política de la integración europea", D.A., 1980, nº 185, p. 32.

(4) Declaración del Ministro de Asuntos Exteriores de Francia, recogida en la obra del Profesor Antonio Truyol y Serra, La integración..., ya citada, pp. 104 a 106.

(5) Marie-Françoise Labouz la considera una utopía en sentido propio y figurado. La imagen de "l'épicerie communautaire", más prosaica, es más cercana a la intención de los signatarios de los Tratados de base, según considera, no sin razón, esta Profesora. Le système communautaire européen, París, 1986, p. 17.

(6) Tal como caracteriza el Profesor Mariano Aguilar Navarro ese concepto de soberanía absoluta, contrario a su propio pensamiento y al de la inmensa mayoría de los especialistas españoles y extranjeros de Derecho Internacional, en las últimas décadas. "Integración europea y competencia doméstica", A.H.-L.-A.D.I., volumen 4, 1973, p. 113.

(7) El Tratado firmado en mayo del presente año, en Oporto, entrará en vigor el 1 de enero de 1993 y constituirá un espacio económico que abarcará a casi 400 millones de personas y el 43% del comercio mundial.

(8) Soberanía del Estado y Derecho Internacional, Madrid, 1976, p. 83.

(9) "L'exécutif communautaire: justification du quadripartisme institutionnel institué par les traités de Paris et de Rome", C.D.E., 1978, nº 4, p. 387.

(10) Boulouis, J., Le Droit institutionnel..., obra citada, p. 43. El término dialéctica, tal como lo emplea el Profesor Boulouis, no debe entenderse en el sentido de una dialéctica finalista, como puede ser la dialéctica hegeliana o la marxista, sino como un término que conduce al estudio de las contradicciones y el enfrentamiento de tendencias opuestas. Se trata de un concepto abierto de dialéctica, como lo caracteriza el Profesor Dupuy, que no impone la consideración de un sentido

determinado en la evolución del fenómeno estudiado y, por lo tanto, es contrario a toda cristalización. Dupuy, R.-J., "Communauté internationale et disparités de développement", R.C.A.D.I., 1979-IV, vol. 165. El Profesor Carrillo Salcedo utiliza este sentido del término, siguiendo al Profesor Dupuy, en su análisis de las tensiones básicas de la Sociedad Internacional contemporánea, en su obra: El Derecho Internacional en un mundo en cambio, Madrid, 1985, pp. 23 y 24.

(11) Martínez-Sicluna y Sepúlveda, C., Legalidad y legitimidad: la teoría del poder, Madrid, 1991, Introducción, p. XIV.

(12) Esta definición de Weber, citada con frecuencia, se encuentra en su obra póstuma, Economía y Sociedad, publicada en diversos idiomas, que contiene los elementos más valiosos del estudio del autor acerca del tema de la legitimidad, incluyendo su conocida tipología. Ver, por ejemplo, la versión en lengua española, publicada por el Fondo de Cultura Económica, Economía y Sociedad. Esbozo de Sociología Comprensiva, vol. I, México, 1964. También puede consultarse la versión en lengua inglesa publicada por Oxford University Press, Theory of Social and Economic Organization, 1947.

(13) Ferrari, V., Funciones del Derecho, Madrid, 1989, pp. 197 y 198.

(14) Martínez-Sicluna y Sepúlveda, C., obra citada, Introducción, p. XV.

(15) Kelsen, H., Teoría pura del Derecho, Buenos Aires, 1979, pp. 189 y 195, respectivamente.

(16) Bobbio, N., Contribución a la teoría del Derecho, Valencia, 1980, pp. 308 a 311.

(17) Martínez-Sicluna, C., obra citada, pp. 160 y 161. Esta Profesora conduce su obra desde una crítica del planteamiento positivista y normativista acerca del tema de la legitimidad, con un recorrido por obras tan dispares como las de Max Weber, Carl Schmitt, Hans Kelsen y Norberto Bobbio, hasta el planteamiento de una legitimidad sustancial, pasando por la crítica de lo que denomina conceptos sustitutivos de ésta como los de "contrato social" o "consenso".

(18) The Theory of Social and Economic Organization, ya citada, pp. 110 y 111. Max Weber distinguía tres tipos de autoridad según la base en que se apoyaba la legitimidad de la orden o mandato: racional-legal, tradicional y carismática.

(19) Funciones del Derecho, ya citada, p. 199.

(20) En este sentido, es ilustrativa la obra de Lasswell, para quien el Derecho es un símbolo y, como tal, manipulable a efectos

propagandísticos. Ver, entre otras: Lasswell, H.D. y Kaplan, A., *Potere e società. Uno schema concettuale per la ricerca politica*, Milán, 1969; Lasswell, H.D. y otros, *The Comparative Study of Symbols*, Stanford (USA), 1952.

(21) En especial, la obra del Profesor Renato Trêves, *La Sociología del Derecho. Orígenes, investigaciones, problemas*, Barcelona, 1988. Dentro de la misma escuela, la obra, ya citada, de Vincenzo Ferrari, *Funciones del Derecho*. Así mismo: Castignone, S., "Legalità, legittimità, legittimazione", *Sociologia del Diritto*, 1977, 1; y, "Legittimazione e potere. Elementi per una riflessione analitica", *Sociologia del Diritto*, 1984, 1.

(22) *Introducción a la Teoría del Estado*, Buenos Aires, 1980, p. 24.

(23) *Legalidad y legitimidad...*, obra citada, p. 172.

(24) *Diccionario de Política*, de Norberto Bobbio y otros, Madrid, 1983, Tomo II, voz "legitimidad" (Lucio Levi), p. 892.

(25) *Legalidad y legitimidad...*, ya citada, p. 229.

(26) "Derecho Natural y Ciencia Jurídica", en *Textos y estudios sobre Derecho Natural*, elaborado por A. Sánchez de la Torre, Madrid, 1980. Del Profesor Legaz y Lacambra se pueden consultar, también, en relación con este tema: "Notas para una teoría de la obligación política", en *Revista de Estudios Políticos*, 1956, nº 85, pp. 3 a 57; "Legalidad y legitimidad", *Revista de Estudios Políticos*, 1958, nº 101, pp. 5 a 23.

(27) Dentro de la perspectiva que estamos considerando se mueve Passerin D'Entrèves, que señala la existencia de distintos casos en los que el deber de obediencia está claramente relacionado con el fundamento de la legitimidad en que se sustenta el poder: la "obediencia consciente"; la "obediencia formal"; la "evasión oculta"; la "obediencia pasiva"; la "objeción de conciencia"; la "desobediencia civil"; la "resistencia pasiva" y la "resistencia activa". Todas ellas son formas de justificación o de no justificación del poder. Ver, entre otras, las siguientes obras de este autor: "Legalità e legittimità", en *Studi in onore di Emilio Crosa*, vol. II, Milán, 1960; "Legalità e legittimità", en *L'idée de légitimité. Annales de Philosophie Politique*, VII, París, 1967; *La noción de Estado*, Madrid, 1970, en especial, el Capítulo décimo, "Legalidad y legitimidad", pp. 161 y ss.

(28) Por ejemplo, en la *Introducción a la obra: Soberanía del Estado y Derecho Internacional*, ya citada, p. 15, en donde recoge la distinción realizada por autores como Dupuy o Reuter.

(29) Ver entre otros: Buchmann, J., "La naturaleza política de la integración europea", ya citada; Mangas Martín, A., "Algunas

reflexiones en torno al proceso jurídico de la integración europea"; R.I.E., vol. 4, nº 2, mayo-agosto 1977, pp 403 a 424; Pérez Vera, E., "Reflexiones sobre los procesos de integración regional", vol. 4, nº 3, septiembre-diciembre 1977, pp. 669 a 700; Pescatore, P., El derecho de la integración, Buenos Aires, 1973; Truyol y Serra, A., La integración europea..., ya citada; Uribe Restrepo, F., El Derecho de la integración en el grupo andino, Quito, 1990. Así mismo, es de interés el Coloquio celebrado en la Academia de Derecho Internacional de La Haya, en 1971, sobre el tema: "Les aspects juridiques de l'intégration économique", Leiden, 1972.

(30) El Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados fue abierto a la firma el día 23 de mayo de 1969, entrando en vigor el 27 de enero de 1980. El texto del Convenio junto con un comentario sobre la preparación y los problemas de la Conferencia que lo adoptó, se pueden encontrar en: Espada Ramos, Mª.L., El Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, Granada, 1974.

(31) De hecho, como señala Jean-Paul Jacqué, la idea de un "triángulo institucional", aparece por primera vez, en el vocabulario oficial de las Comunidades, en el Informe de los Tres, presentado en octubre de 1979. "L'évolution du triangle institutionnel communautaire depuis l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct". En *Études de Droit des Communautés Européennes. Mélanges Pierre-Henri Teitgen*, París, 1984, p. 183.

(32) Es, por ejemplo, el caso de la Resolución del Parlamento, adoptada el 11 de julio de 1990, sobre la Conferencia intergubernamental, en el marco de la estrategia del Parlamento para la Unión Europea. JOCE, C 231, de 17 de septiembre de 1990; Bulletin CE, 7/8-1990.

(33) El efecto directo es, junto al principio de la primacía del Derecho comunitario, uno de los dos "pilares" que sostienen el ordenamiento jurídico comunitario. Louis, J.-V., El ordenamiento jurídico comunitario, Bruselas-Luxemburgo, 1987, en especial. Capítulo III, pp. 97 y ss. Ver, también, en relación con la distinción entre la aplicabilidad directa y el efecto directo, el artículo de la Profesora Lucía Millán Moro, "'Aplicabilidad directa' y 'efecto directo' en derecho comunitario según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia", R.I.E., vol. 11, nº 2, mayo-agosto 1984, pp. 445 a 474.

(34) Weiler, J.H.H., "Parlement européen, intégration européenne, démocratie et légitimité", en *Le Parlement européen dans l'évolution institutionnelle*, Bruselas, 1989, p. 329.

(35) "La naturaleza política..., ya citada, p. 34.

(36) Weiler, J.H.H., obra citada, p. 337.

(37) Informe presentado al Consejo Europeo de Bruselas, de 28 y 30 de marzo de 1985. Bulletin CE, 3/1985; ver, en especial, el punto III, B del Informe.

(38) Boulouis, J., Droit Institutionnelle..., ya citada, p. 72.

(39) Obra citada, p. 346.

(40) El texto del Informe puede encontrarse en el Bulletin CE, suplemento 4/1972; ver, en especial, la página 26.

(41) En este sentido se manifiesta, entre otros, Emile Noël, "Reflexions sur le processus de décision dans le Conseil des Communautés européennes", en Mélanges Pierre-Henri Teitgen, ya citada, p. 345. En el mismo sentido se pronunció el Comité de los Tres, en su Informe sobre las instituciones europeas, presentado al Consejo Europeo, en octubre de 1979. El Informe del Comité Dooge, recogía la opinión mayoritaria conforme a la cual las decisiones se deberían de tomar por mayoría cualificada o simple, dejando el empleo de la unanimidad reducido a un pequeño número de supuestos de carácter excepcional; punto III, A.

(42) "Algunas reflexiones...", artículo citado, p. 407.

(43) La recepción del recurso contencioso-administrativo en la CECA. Sevilla, 1958, pp. 3 y 6.

(44) Asunto 6/64, Costa c. ENEL; sentencia de 15 de julio de 1964, Rec. 1964, p. 1159.

(45) Este principio fue establecido en la citada sentencia sobre el asunto Costa. En la sentencia sobre el asunto Simmenthal, el Tribunal afirmó que "estas disposiciones y actas forman parte integrante, con rango de prioridad, del ordenamiento jurídico aplicable en el territorio de cada uno de los Estados Miembros". Sentencia de 9 de marzo de 1978, asunto 106/77, Rec. 1978, pp. 629 y ss, considerando 17.

(46) En este sentido se expresaba Robert Schuman en el prefacio a la obra de Paul Reuter, La CECA, París, 1953. Jean Buchmann considera, de forma similar, que la esencia de la construcción comunitaria consiste en un proceso de integración política. "La naturaleza...", artículo citado, p.32.

(47) "Parlement européen...", texto citado, pp. 345 y 346.

(48) Como señalan Francis Jacobs y Richard Corbett, "the Treaties did not assign to the European Parliament the full range of legislative powers enjoyed by the parliaments in Typical Western European systems of government. The legislative power given to the Community was placed mainly in the hands of the Council (composed of ministers from the national governments)". The European Parliament, Essex (U.K.), 1990, p. 162.

(49) Las posiciones más avanzadas en este tema, asimilables a posiciones pro-federalistas y caracterizadas por Weiler como tesis progresistas, sostienen esta identificación entre legitimidad y democracia, convirtiendo al Parlamento en el único depositario de ambas. "Parlement européen...", ya citada, p. 328.

(50) "Introducción al análisis del control democrático en el sistema comunitario", R.I.E., vol. 7, nº 3, septiembre-diciembre 1980, p. 937.

(51) Resulta significativo que fuese la Cumbre de París, de diciembre de 1974, la que impulsase la elaboración de las medidas necesarias para realizar el primer proceso electoral, la que reabriese el debate sobre la Unión Europea que se concretó, entre otros textos, en el Informe Tindemans y la que decidiese institucionalizar las Cumbres, en lo que se ha denominado Consejo Europeo. También resulta de interés recordar que la primera ampliación se había producido el año anterior, 1973, implicando el ingreso de tres nuevos Miembros.

(52) Texto citado, p. 347.

(53) Obra citada, p. 248.

(54) "Le Parlement face au Conseil", en Le Parlement européen dans l'évolution institutionnelle, ya citada, p. 66.

(55) Le système communautaire européen, París, 1986, p. 117.

(56) Texto citado, p. 334.

(57) De los Estados que han solicitado el ingreso y con los cuales existen, ya, acuerdos de asociación, el que, con toda probabilidad, ingresará primero será Austria. Aparte de los problemas que puedan plantear algunos de los Estados Miembros y el propio Parlamento, que había asociado la cuestión de las nuevas adhesiones a la de un aumento sustancial de sus poderes, todavía está por resolver, de forma definitiva, la cuestión de si las ampliaciones deben producirse antes, después o en el momento de la plena aplicación de la Unión Económica y Monetaria.

(58) Texto citado, p. 340.

(59) Obra citada, p. 69.

(60) La idea europea. 1920-1970, ya citada, p. 232.

(61) Texto citado, p. 337.

(62) "La naturaleza política...", artículo citado, p. 43.

(63) Obra citada, pp. 20 y 21.

(64) La idea de un triángulo institucional está, ya, consagrada

en la doctrina comunitaria. Ver, por ejemplo: Jacqué, J.-P., "L'évolution du triangle...", texto citado, pp. 183 y ss.; Labouz, M.F., Le système..., ya citada, pp. 129 y ss.

(65) Manual de Derecho Comunitario General, Madrid, 1991, p. 20.

(66) En este sentido se orienta la idea de que la legitimidad de la Comunidad deriva de la legitimidad interestatal que le aporta el Consejo y de la legitimidad popular que le aporta el Parlamento. Por ejemplo, la Resolución del Parlamento de 11 de julio de 1990. Bulletin CE, 7/8-1990.

(67) Jean-Victor Louis señala que "plus de démocratie donne souvent aussi plus d'efficacité, parce qu'une décision qui n'est pas légitime n'a pas la même valeur et peut être contestée dans son principe". "Conclusions générales", en Le Parlement européen dans l'évolution institutionnelle, ya citada, p. 364.

(68) La Comisión insistió en esta idea en su Dictamen favorable a la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental destinada a modificar y completar el TCEE (punto 3). Bulletin CE 7/8-1985, punto 1.1.12. El Parlamento se expreso en el mismo sentido en su dictamen favorable correspondiente: Dictamen de 9 de julio de 1985; JOCE, C 229, de 9 de septiembre de 1985.

(69) "Parlement européen, intégration européenne, démocratie et légitimité", en Le Parlement..., ya citada, p. 338.

CONCLUSIONES

I. La Comunidad Europea constituye un caso característico de un fenómeno organizativo internacional peculiar: la integración regional. Tanto por sus competencias como por los poderes atribuidos a sus instituciones, es una realidad esencialmente dinámica que, aunque tiene la base en la idea de una integración funcional de carácter económico, sus objetivos últimos sobrepasan la esfera de lo económico y entran, de forma plena, en la esfera de lo político.

II. Los Tratados que crearon las tres Comunidades establecieron una estructura institucional y orgánica que es una de las principales características y, al mismo tiempo, una de las principales novedades de esta nueva realidad. Esta estructura institucional implica la existencia de una división de tareas y de funciones entre las instituciones, relativamente ordenada en lo que se ha caracterizado con el término "equilibrio institucional". Este término, sin embargo, no tiene, desde un estudio de la evolución comunitaria, un contenido estático. Se trata, sobre todo, de un equilibrio dinámico.

III. La peculiar estructura comunitaria tiene en su cúspide un conjunto de cuatro instituciones: el Consejo, la Comisión, el Parlamento y el Tribunal de Justicia, cuya actividad permite la formación de la voluntad propia de la Organización, la creación del derecho derivado de la misma, el control de la aplicación de

ese derecho, la decisión y la gestión del presupuesto, que permite la actividad comunitaria y la conducción de las relaciones exteriores jurídicas y no jurídicas en aquellas materias de competencia comunitaria.

IV. Esta peculiar estructura orgánica puede ser caracterizada según los principios de legitimidad, que sostiene cada institución. Las relaciones entre estos principios son esencialmente dialécticas, en el sentido de que implican un considerable nivel de tensión. La evolución institucional comunitaria puede interpretarse desde la "conjugación dialéctica" de esos principios de legitimidad.

V. El Consejo representa el principal elemento interestatal de la Organización, aunque en su actividad tiene que atenerse a los objetivos fijados en los Tratados y al marco jurídico que estos establecen. Lo que determina el carácter y la actividad de esta institución es el hecho de que constituye la representación en la Comunidad de los Gobiernos de los Estados Miembros. En la evolución comunitaria, los elementos de negociación más cercanos al fenómeno de Organización Internacional clásico han predominado sobre los elementos más comunitarios. Una muestra de esto la aporta la evolución de las reglas de votación, con el abandono, en la práctica, de la mayoría cualificada en favor del acuerdo unánime. El Consejo, en síntesis, representa la legitimidad interestatal.

VI. La Comisión, es la institución encargada de asegurar la representación autónoma del interés común. Aunque su composición depende de los Gobiernos, por lo menos hasta ahora, disfruta de autonomía e independencia en lo relativo a su propia organización y al ejercicio de sus funciones. Quizás, el ejemplo más característico de esa autonomía sea el poder de iniciativa. Sin embargo, en la práctica, la Comisión ha sufrido un declive en su papel motor de la construcción comunitaria a causa, esencialmente, de la actitud de los Gobiernos y del Consejo. La Comisión encarna, por lo tanto, un principio distinto al del Consejo, que puede ser calificado con el término supranacional. A pesar de esa autonomía, reconocida por los Tratados, la pugna entre los dos principios, el supranacional y el interestatal, y entre las dos instituciones se resolvió en beneficio del Consejo y del principio interestatal, como prueba la crisis de 1965 y su conclusión.

VII. El Parlamento de la Comunidad, inicialmente una institución con un papel secundario, se ha convertido, de manera progresiva, en un actor principal de la vida comunitaria. Son dos los factores, fundamentalmente, que han incidido en esta transformación: en primer lugar, el aumento de sus poderes presupuestarios desde 1970 y, en segundo lugar, su elección directa por los ciudadanos de la Comunidad, desde 1979. Si el primero le dió un "arma" con la que enfrentarse al Consejo, el segundo le dió una base de autoridad de la que hasta entonces carecía. El nuevo Parlamento representa, de forma directa, a los

electores comunitarios y, por lo tanto disfruta de legitimidad popular.

VIII. Sí, inicialmente, la pugna se desarrollo entre el Consejo y la Comisión, las líneas de tensión se han desplazado hacia la relación Consejo-Parlamento. De esta evolución son ilustrativas las frecuentes crisis presupuestarias, desde 1979. El Parlamento ha conseguido mejoras considerables en su participación en los procesos de adopción de decisiones. Buena prueba de ello son los procedimientos de cooperación institucional y de codecisión que recogen, respectivamente, el Acta Única y el Tratado de Unión Europea. De esta forma, se ha instaurado, de forma progresiva, la idea de que existe un "triángulo institucional", formado por el Consejo, la Comisión y el Parlamento. En este triángulo, las relaciones entre las instituciones tienden a reequilibrarse, dando lugar a un modelo de relaciones interinstitucionales distinto del que existía hace veinte años y, en términos generales, más equilibrado y estable.

IX. En este nuevo modelo de relaciones interinstitucionales tiene, también, incidencia la existencia del Consejo Europeo. Aunque, en sí mismo, constituye un dato nuevo desde su aparición, en realidad, no supone la aparición de un principio nuevo sino el reforzamiento del principio interestatal. En términos generales, se puede decir que el Consejo Europeo constituye la respuesta interestatal a las nuevas dimensiones del fenómeno de integración, cuyas necesidades no eran, ya, adecuadamente

cubiertas por el nivel ministerial.

X. El modelo actual de relaciones institucionales se puede caracterizar por la pugna de los principios interestatal y popular que representan el Consejo y el Parlamento, quedándole a la Comisión el papel de mediador entre estas dos instituciones. Si el enfrentamiento entre el Consejo y el Parlamento es, en esencia, una pugna entre dos concepciones distintas de lo que debe ser el proceso de integración, es muy posible que la Comisión pueda recuperar, plenamente, la autonomía que perdió en su enfrentamiento con el Consejo. De los tres principios que encarnan las tres instituciones, el supranacional es el que responde mejor a la realidad comunitaria actual. En otras palabras, la consecución de los objetivos a largo plazo de la Comunidad, tanto económicos como políticos, está en función del éxito que tenga en alcanzar los objetivos a menor plazo más palpables para los ciudadanos de la Comunidad.

XI. En este sentido, el concepto de legitimidad que aquí se sostiene supone que la autoridad de cada institución sólo puede basarse en su capacidad y voluntad para responder a los intereses de aquellos a los que representa. En esta perspectiva, es inevitable, en el estado actual de la Comunidad, el enfrentamiento entre el Consejo y el Parlamento. Tal enfrentamiento no surge sólo del hecho de que las dos instituciones pretenden representar a los mismos ciudadanos sino, también, de que los intereses y concepciones que representan se

aprecian desde ámbitos y perspectivas distintas: una, la del Estado y, otra, la del individuo y la de la sociedad. Este problema no se plantea con relación a la Comisión, con la misma intensidad, ya que en este caso no estamos ante un problema de representatividad concreta sino, más bien, ante uno de interpretación: ¿quién tiene la verdadera autoridad para apreciar en qué consiste el interés comunitario propio? Esta pregunta, no tiene, en principio, una respuesta clara y simple; es, más que otra cosa, un punto de partida para cualquier reflexión seria acerca de la realidad comunitaria.

FUENTES PRINCIPALES

Los textos de los Tratados constitutivos y de los Tratados posteriores, que han modificado aquéllos, se pueden encontrar en: Documentación Administrativa, nº 206-207, octubre 1985 a marzo 1986. Se trata de un número monográfico dedicado a las Comunidades Europeas, donde se incluyen, junto a los Tratados de referencia, algunos documentos básicos, como los relativos a la adhesión de España, el Acta Única Europea y tres documentos esenciales, relativos al Tribunal de Justicia: Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal, Reglamento de procedimiento e Instrucciones al Secretario.

Los Reglamentos internos del Parlamento, de la Comisión y del Consejo pueden consultarse, aparte de su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades, entre otras publicaciones, en: Textos fundamentales de la C.E.E., publicado por la editorial Ariel, 1988 (1ª edición), en Barcelona.

Aparte de esto, la mayor parte de la documentación utilizada en esta tesis ha sido obtenida de las siguientes fuentes:

- Bulletin des Communautés Européennes (Bulletin CE).
- Documents, publicado por la Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas.
- Journal Officiel des Communautés Européennes, en sus series L, (legislación) y C (comunicaciones y otros documentos). En versión española a partir de 1986.
- Parlement Européen: Documents de séance y Débats (anexo al JOCE). En versión española a partir de 1986.

- Rapport Général sur l'activité des Communautés Européennes. En versión española a partir de 1986.
- Recueil de la Jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes.
- Repertorio de Derecho Comunitario vigente, 1991, dos tomos.
- Revista Aranzadi Comunidad Europea. Desde 1988.

BIBLIOGRAFÍA**BIBLIOGRAFÍA GENERAL EN MATERIA DE RELACIONES INTERNACIONALES,
DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO Y ORGANIZACIONES INTERNACIONALES.**

- AA.VV., ONU, Año XX, Madrid, 1966.
- AA.VV., Pensamiento jurídico y sociedad internacional. Estudios en honor del profesor D. Antonio Truyol Serra, Madrid, 1986.
- Akehurst, M., Introducción al Derecho Internacional, Madrid, 1988.
- Alcock, A., History of the International Labour Organization, Londres, 1970.
- Aron, R., Paz y Guerra entre las Naciones. I. Teoría y Sociología, Madrid, 1985.
- Blanco Gaspar, V., El voto ponderado, Madrid, 1981.
- Carrillo Salcedo, J.A., Del Derecho Internacional liberal al social, Granada, 1969.
- Carrillo Salcedo, J.A., Soberanía del Estado y Derecho Internacional, Madrid, 1976.
- Carrillo Salcedo, J.A., El Derecho Internacional en un Mundo en Cambio, Madrid, 1985.
- Carrillo Salcedo, J.A., El Derecho Internacional en perspectiva histórica, Madrid, 1991.
- Carrillo Salcedo, J.A., Curso de Derecho Internacional Público, Madrid, 1991.
- Díez de Velasco, M., Instituciones de Derecho Internacional

Público, Tomo II, Madrid, 1990.

Dupuy, R.-J., *Le Droit International*, Paris, 1963.

Espada Ramos, M^a L., *El Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, Granada, 1974.

Friedmann, W., *La nueva estructura del Derecho Internacional*, México, 1967.

Furtado, C., *Economía Mundial: transformación y crisis*, Bogotá, 1990.

González Campos, J., *Derecho de las Organizaciones Internacionales*, Curso de la Escuela Diplomática, Madrid, 1965-1966.

González Campos, J., Sánchez Rodríguez, L. y Andrés Sáenz de Santa María, M^a P., *Curso de Derecho Internacional Público*, Madrid, 1990.

Hadwen, J.G. y Kaufmann, J., *Cómo decide la ONU*, Madrid, 1967.

Hass, E.B., *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*, Stanford, 1964.

Medina Ortega, M., *La Teoría de las Relaciones Internacionales*, Madrid, 1973.

Medina Ortega, M., *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid, 1979.

Merle, M., *Sociología de las Relaciones Internacionales*, Madrid, 1978.

Mesa Garrido, R., *Teoría y práctica de las Relaciones Internacionales*, Madrid, 1977.

Mestre Vives, T., *La política internacional como política de poder*, Barcelona, 1979.

Pastor Ridruejo, J.A., Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales, Madrid, 1989.

Pérez González, M., Retirada y "silla vacía" en la Organización Internacional, Madrid, 1974.

Pérez Vera, E., Naciones Unidas y los principios de la coexistencia pacífica, Madrid, 1973.

Pescatore, P., Le Droit de l'intégration, Leiden, 1972.

Rodríguez Carrión, A.J., Lecciones de Derecho Internacional Público, Madrid, 1990.

Reuter, P., Institutions Internationales, París, 1972.

Tortora, M., Institution spécialisée et organisation mondiale: Etude des relations de l'O.I.T. avec la S.D.N. et l'O.N.U., Bruselas, 1980.

Truyol y Serra, A., La Teoría de las Relaciones Internacionales como Sociología, Madrid, 1973.

Truyol y Serra, A., La Sociedad Internacional, Madrid, 1977.

Truyol y Serra, A., Fundamentos de Derecho Internacional Público, Madrid, 1970.

Uribe Restrepo, F., El derecho de la integración en el Grupo Andino, Quito, 1990.

Verdross, A., Derecho Internacional Público, Madrid, 1976.

Walters, F.P., Historia de la Sociedad de Naciones, Madrid, 1971.

BIBLIOGRAFÍA EN MATERIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

AA.VV., La décision dans les Communautés Européennes. Bruselas, 1969.

AA.VV., L'association à la C.E.E. Aspects juridiques, Bruselas, 1970.

AA.VV., La Commission des CC.EE. et l'élargissement de l'Europe. Bruselas, 1974.

AA.VV., Contemporary Perspectives on EC integration: Attitudes, Nongovernmental Behavior and Collective Decision Making, Londres, 1980.

AA.VV., Études de Droit des Communautés Européennes. Mélanges offerts à Pierre-Henri Teitgen, Paris, 1984.

AA.VV., Treinta años de Derecho Comunitario, Luxemburgo, 1984.

Aldecoa Luzárraga, F., La Unión Europea y la reforma de la Comunidad Europea, Madrid, 1985.

Amphoux, J.; Dewost, J.L.; Louis, J.V y Vergés, J., L'Assemblée, le Conseil, la Commission, le Comité économique et social, vol. 9 de la obra dirigida por Mégret, J., Le Droit de la C.E.E., Bruselas, 1979.

Ballarino, T., Lineamenti di Diritto comunitario, Padua, 1987.

Beneyto, J.M., Europa 1992. El Acta Única Europea: mercado interior y Cooperación Política Europea, Madrid, 1989.

Bieber, R.; Jacqué, J.P y Weiler, J.H.H., L'Europe de demain. Une Union sans cesse plus étroite, Luxemburgo, 1986.

Boulouis, J., Droit institutionnel des Communautés Européennes,

Paris, 1991.

Brugmans, H., La idea europea, 1920-1970, Madrid, 1972.

Capotorti, F.; Hilf, M.; Jacobs, F.G. y Jacqué, J.-P., Le Traité d'Union Européenne. Comenta  re du project de Traite instituant l'Union Européenne, Bruselas, 1985.

Carrillo Salcedo, J.A., La recepción del recurso contencioso-administrativo en la CECA, Sevilla, 1958.

Cartou, L., Communautés Européennes, Paris, 1986.

Chiti Batelli, A., I poteri del Parlamento Europeo, Milán, 1982.

C.E.S., The right of iniciative of the Economic and Social Committee, 1977.

Constantinesco, L.-J., Das Recht der Europ  ischen Gemeinschaft. I. Das institutionnelle Recht, Baden-Baden, 1977.

Constantinesco, V., Compétences et pouvoirs dans les Communautés Européennes, Paris, 1974.

Díez de Velasco, M., El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, Madrid, 1984.

Flaesch-Mougin, C., Les accords externes de la Communauté. Essai d'une typologie, Bruselas, 1979.

Friedrich, C., Europa: el surgimiento de una nación, Madrid, 1973.

Garcia de Enterría, E., González Campos, J. y otros, Tratado de Derecho comunitario europeo, Madrid, 1986.

Groux, J. y Manin, Ph., Las Comunidades Europeas en el orden internacional, Luxemburgo, 1984.

- Gutiérrez Espada, C., El sistema institucional de las Comunidades Europeas, Madrid, 1991.
- Harrison, R.J., Europe in Question, Londres, 1974.
- Henig, S., Power and decision in Europe. The political Institutions of the European Community, Londres, 1980.
- Houben, P.-H., Los Consejos de Ministros en las Comunidades Europeas, Madrid, 1969.
- I.E.E.-U.L.B., Journée d'études. L'Acte Unique Européen, Bruselas, 1986.
- Isaac, G., Manual de Derecho Comunitario General, Madrid, 1991.
- Jacobs, F.G. y Corbett, R., The European Parliament, Essex (U.K), 1990.
- Jacqué, J.P.; Bieber, R.; Constantinesco, V. y Nickel, D., Le Parlement Européen, Paris, 1984.
- Jaumin-Ponsar, A., La capacité décisionnelle du Système Communautaire Européen, Bruselas, 1970.
- Joliet, R., Le Droit Institutionnel des Communautés Européennes, Lieja, 1983.
- Labouz, Mā-F., Le système Communautaire Européen, Paris, 1986.
- Lasok, D. y Bridge, J., Law and Institutions of the European Communities, Londres, 1987.
- Ljubisavljevic, B., Les problèmes de la ponderation dans les Institutions Européennes, Leiden, 1959.
- Louis, J.V., y Brückner, P., Les relations exterieures, vol. 12 de la obra dirigida por Mégret, Le Droit de la C.E.E., Bruselas, 1980.
- Louis, J.V., El ordenamiento jurídico comunitario, Luxemburgo,

1987.

Louis, J.V. y Waelbroeck, D., La Commission au coeur du Système Institutionnelle des Communautés Européennes.

I.E.E.-U.L.B., Bruselas, 1989.

Mangas Martín, A., El Comité de Representantes Permanentes de las Comunidades Europeas. Madrid, 1980.

Mattera, A., Le Marché Unique Européen, ses règles, son fonctionnement, Paris, 1988.

Medina Ortega, M., La Comunidad Europea y sus principios constitucionales, Madrid, 1974.

Mégret, J., y otros, Le Droit de la Communauté Economique Européenne; en especial, los volúmenes 9 a 12, Bruselas, 1979 a 1982.

Meynaud, J. y Sidjanski, D., La Europa de los negocios. Estructura y función de los grupos, Barcelona, 1968.

Molina del Pozo, C.F., Manual de Derecho de la Comunidad Europea. Madrid, 1987.

Newhousse, J., 30 juin 1965: Crise à Bruxelles, Paris, 1969.

Noël, E., Les rouages de l'Europe. Bruselas, 1979.

Noël, E., Las Instituciones de la Comunidad Europea, Luxemburgo, 1988.

Parlamento Europeo, Elections du Parlement Européen au suffrage universel direct, Luxemburgo, 1977.

Pau Pedrón, A., El proceso formativo del Derecho Comunitario derivado, Madrid, 1988.

Reuter, P., La CECA, Paris, 1953.

- Reuter, P., Organisations européennes, Paris, 1970.
- Ruyt, J. de, L'Acte Unique Européen, Bruselas, 1987.
- Sacchettiini, E., Dispositions financières, vol. 11 de la obra
dirigida por Mégret, J., Le Droit de la C.E.E.,
Bruselas, 1982.
- Sasse, Ch., Le processus de décision dans la Communauté
Européenne, Limoges, 1977.
- Schoutteete, Ph. de, La Coopération Politique Européene,
Bruselas, 1986.
- Spinelli, A., Rapporto sull'Europa, Milán, 1965.
- Truyol y Serra, A., La Integración Europea. Idea y Realidad,
Madrid, 1972.
- Van Der Meersch, G. y otros, Les Nouvelles. Droit des Communautés
Européennes, Bruselas, 1969.
- Weiler, J.H.H., The Evolution of Mechanism and for a European
Foreign Policy: Reflections on the Interaction
of the Law and Politics, Florencia, 1985.
- Wessels, W., Der Europäischen Rat, Bonn, 1980.

OTRA BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

- Bobbio, N., Contribución a la teoría del Derecho, Valencia, 1980.
- Bobbio, N. y otros, Diccionario de Política, Madrid, 1983.
- Ferrari, V., Funciones del Derecho, Madrid, 1989.
- Kelsen, H., Teoría Pura del Derecho, Buenos Aires (EUDEBA), 1979.

- Kriele, M., Introducción a la teoría del Estado, Buenos Aires, 1980.
- Lasswell, H.D. y otros, The Comparative Study of Symbols, Stanford (USA), 1952.
- Lasswell, H. D. y Kaplan, A., Potere e società. Uno schema concettuale per la ricerca politica, Milán, 1969.
- Martínez-Sicluna y Sepúlveda, C., Legalidad y legitimidad: la teoría del poder, Madrid, 1991.
- Passerin D'Entrèves, A., La noción de Estado, Madrid, 1970.
- Sánchez de la Torre, A., Textos y Estudios sobre Derecho Natural, Madrid, 1980.
- Trèves, R., La Sociología del Derecho. Orígenes, investigaciones, problemas, Barcelona, 1988.
- Weber, M., Theory of Social and Economic Organization, Oxford University Press, 1947.

ARTÍCULOS

- Aguilar Navarro, M., "Integración europea y competencia doméstica", AH-L-ADI, vol.4, 1973.
- Aldecoa Luzárraga, F., y Muñoz Alvarez, A., "Hacia una ley electoral uniforme para las elecciones al Parlamento Europeo: problemas que suscita", R.I.E., vol. 13, nº 3, septiembre-diciembre, 1986.

- Arenal Moyúa, C. del, "La adhesión de España a la Comunidad Europea y su impacto en las relaciones entre América Latina y la Comunidad Europea". R.I.E., vol.17, nº 2, mayo-agosto 1990.
- Ayral, M., "la Présidence du Conseil", R.M.C., 1975, nº 184.
- Berger, C., "Un exemple de concertation réussie", R.M.C., 1987.
- Blumann, C., "Le pouvoir exécutif de la Commission à la lumière de l'AUE", R.T.D.E., 1988, nº 1.
- Buchmann, J., "La naturaleza política de la integración europea". D.A., nº 185, 1980.
- Calduch Cervera, R., "Las relaciones internacionales en la obra de los dirigentes soviéticos; una reflexión teórica", Revista de Estudios Internacionales, vol. 2, nº 3, julio-septiembre 1981.
- Capotorti, F., "La structure institutionnelle de l'Union Européen", C.D.E., 1985, nº 5-6.
- Carrillo Salcedo, J.A., "La potestad reglamentaria en los ordenamientos jurídicos de las Comunidades supranacionales Europeas", R.E.D.I., vol.XI, nº 1-2, 1958.
- Carrillo Salcedo, J.A., "La Comunidad Económica Europea en las Naciones Unidas (algunas reflexiones)", R.I.E., vol.4, nº 1, enero-abril 1977.
- Carrillo Salcedo, J.A., "Las Naciones Unidas ante la década de los noventa", en Cursos de Derecho

Internacional de Vitoria-Gasteiz, 1990.

Castignone, S., "Legalità, legittimità, legittimazione",
Sociologia del Diritto, 1977, 1.

Castignone, S., "Legittimazione e potere. Elementi per una
riflessione analitica", Sociologia del Diritto,
1984, 1.

Cerexhe, E., "Réflexions sur les institutions européennes", en
Estudios en Honor del Profesor D. Antonio Truyol
y Serra, Madrid, 1986.

Cerro Prada, B., "El dictamen conforme del Parlamento Europeo y
la política exterior comunitaria: la
problemática del artículo 238 CEE", R.I.E.,
vol.16, nº2, mayo-agosto, 1989.

Colombo, E.M., "La nature juridique de l'Association à la CEE",
en L'association à la CEE. Aspects juridiques,
Bruselas, 1970.

Costonis, J., "The Association with Nigeria", en L'association
à la CEE. Aspects juridiques, Bruselas, 1970.

Chueca Sancho, A., "El principio de elección directa al
Parlamento Europeo", R.I.E., vol. 5, nº 2,
mayo-agosto, 1978.

Colliard, C.A., "L'irréductible diplomatique", en Mélanges
Pierre-Henri Teitgen, Paris, 1984.

Deniau, X., "Le vote au sein du Conseil des Ministres des CC.EE.
Théoria et pratique", R.M.C., 1984, nº 279.

Dewost, J.L., "Les relations entre le Conseil et la Commission
dans les processus de décision communautaire",

R.M.C., 1980.

Dewost, J.L., "La Présidence dans le cadre institutionnel des Communautés Européennes", R.M.C., 1984, n° 273.

Dupuy, R.J., "Communauté Internationale et disparités de développement", R.C.A.D.I., 1979-IV, vol.165.

Ehlermann, C-D, "Compétences d'exécution conférées à la Commission. La nouvelle décision-cadre du Conseil", R.M.C., n° 316, 1988.

Elizalde, J., "El régimen electoral del Parlamento Europeo: ¿Quiebra en la primacía del Derecho Comunitario?", R.I.E., vol.16, n°23, septiembre-diciembre 1989.

Feld, W.J., "Two-tier Policy Making in the EC: the Common Agricultural Policy", en Contemporary Perspectives on EC Integration, Londres 1980.

Fernández Liesa, C.R., "Relaciones Exteriores de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente dentro del marco del Acta Única Europea", R.I.E., vol.18, n°1, enero-abril 1991.

Fernández Sola, N., "Consideraciones en torno al reparto de competencias exteriores entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros", Revista de Estudios e Investigación de las CC.EE., n°5, 1988.

Fernández Sola, N., "Relations avec les Pays de l'AELE et de l'Est, aspects juridiques", R.M.C., N°335, 1990.

Ferrari Bravo, L., "La Commissione", Manuale di Diritto

- Comunitario, vol. 1, Turín, 1983.
- Forman, J., "The conciliation Procedure", C.M.L.R., 1979.
- Garzón Clariana, G., "Sobre la noción de cooperación en el
Derecho Internacional", R.E.D.I., vol.
XXIX, nº 1, 1976.
- Glaesner, H.J., "La procedure de cooperation", en Le Parlement
Européen dans l'évolution institutionnelle,
Bruselas, 1989.
- González Sánchez, E., "El procedimiento decisorio en la CEE",
D.A., 1983, nº 199.
- González Sánchez, E., "El procedimiento decisorio comunitario",
R.I.E., vol.14, nº3, septiembre-diciembre
1987.
- Haas, E., "The Study of Regional Integration", Regional
Integration, 1971.
- Haas, E., "The Challenge of Regionalism", International
Organization, XII, 4, 1958.
- Iglesias Buhigues, J.L., "La noción de supranacionalidad en las
Comunidades Europeas", R.I.E., 1974,1.
- Isaac, G., "La rénovation des institutions financières des
Communautés Européennes depuis 1970", R.T.D.E., 1977.
- Jacqué, J.P., "L'évolution du triangle institutionnel
communautaire depuis l'élection du Parlement
Européen au suffrage universel direct", en
Mélanges Pierre-Henri Teitgen, Paris 1984.
- Kirchner, E.J., "Interest Group Behavior at the Community Level",
en Contemporary Perspectives on EC Integration,

Londres, 1980.

Lauwaars, R.H., "The European Council", C.M.L.R., 1977.

Legaz y Lacambra, L., "Notas para una teoría de la obligación política", Revista de Estudios Políticos, 1956, nº85.

Legaz y Lacambra, L., "Legalidad y legitimidad", Revista de Estudios Políticos, 1958, nº101.

Liñán Noguerras, D., "El Consejo Europeo y la estructura institucional comunitaria", R.I.E., vol.11, nº 2, mayo-agosto 1984.

Liñán Noguerras, D., "Cooperación Política y el Acta Única Europea", R.I.E., vol. 15, nº 1, enero-abril 1988.

Louis, J.V., "Principes de base et modalités de l'action de l'Union Européenne", C.D.E., 1985, nº 5-6.

Malintoppi, A., "Introducción al análisis del control democrático en el sistema comunitario", R.I.E., vol.7, nº3, septiembre-diciembre 1980.

Mangas Martín, A., "Algunas reflexiones en torno al proceso jurídico de la integración europea", R.I.E., vol. 4, nº 2, mayo-agosto 1977.

Mangas Martín, A., "La participation du Comité des Représentants Permanents au processus de décision communautaire", C.D.E., 1980.

Mangas Martín, A., "El Acta Única Europea y las modalidades de ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión", R.I.E., vol. 15,

nº3, septiembre-diciembre, 1988.

Mariño Menéndez, F., "El sistema de Cooperación Política en Europa", R.I.E., vol.7, nº 2, mayo-agosto 1980.

Medina Ortega, M., "Le Parlement face au Conseil", en le Parlement dans l'évolution institutionnelle, dirigida por J.V. Louis y D. Waelbroeck, Bruselas, 1989.

Mégret, J., "Le role du Conseil des Ministres", en La décision dans les CC.EE., Bruselas, 1969.

Melchior, M., "La Política Agrícola Común", en Treinta años de Derecho Comunitario, Luxemburgo, 1984.

Mesa Garrido, R., "Europa, la Comunidad y los cambios en el Este. Una perspectiva desde las relaciones internacionales", R.I.E., vol.17, nº 3, septiembre-diciembre 1990.

Meynaud, J. y Sidjanski, D., "L'action des groupes de pression", en La décision dans les CC.EE., Bruselas, 1969.

Millán Moro, L., "Aplicabilidad directa y efecto directo en Derecho comunitario según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia", R.I.E., vol.11, nº2, mayo-agosto 1984.

Monaco, R., "El Parlamento en el marco institucional de la Comunidad Europea", R.I.E., vol.15, nº3, septiembre-diciembre 1988.

Nicoll, W., "Historique de la composition de la majorité qualifiée au Conseil en vertu des traités", R.M.C.,

1986, nº 295.

Noël, E. y Amphoux, J., "Les Commissions", en Les Nouvelles. Droit des C.E.E., Bruselas, 1969.

Noël, E., "Réflexions sur le processus de décision dans le Conseil des Communautés Européennes", en Mélanges Pierre-Henri Teitgen, Paris, 1984.

Olmi, G., "La mise en oeuvre par la CEE de l'organisation commune des marchés", R.M.C., 1963.

Ortoli, J.F., "Las relaciones entre los Estados Unidos y la Comunidad", en Boletín CE, 3/1974.

Passerin d'Entrèves, A., "Legalità e legittimità", en Studi in onore di Emilio Crosa, vol II, Milán, 1960.

Passerin d'Entrèves, A., "Legalità e legittimità", en L'idée de légitimité. Annales de Philosophie Politique, VII, Paris, 1967.

Pérez González, M., "Les Organisations Internationales et le Droit de la Responsabilité", Revue Générale de Droit International Public, Tomo 92, 1, 1988.

Pérez González, M., "El Derecho Internacional de la cooperación: algunas reflexiones", ponencia presentada a las Jornadas de la A.E.P.D.I.R.I. celebradas en Vitoria, septiembre de 1991.

Pérez Vera, E., "Reflexiones sobre los procesos de integración regional", R.I.E., vol. 4, nº 3, septiembre-diciembre 1977.

- Pescatore, P., "La importancia del Derecho en un proceso de Integración Económica", *Revista de Derecho de la Integración*, vol. VII, nº 15, marzo 1974.
- Pescatore, P., "L'exécutif communautaire: justification du quadripartisme institué par les Traités de Paris et de Rome", *C.D.E.*, 1978.
- Pescatore, P., "Observations critiques sur l'Acte Unique Européen", *Journée de études, I.E.E.-U.L.B.*, Bruselas, marzo 1986.
- Potter, P.B., "Développement de l'organisation internationale, 1815-1914", *R.C.A.D.I.*, vol. 64, 1938-II.
- Remiro Brotons, A., "Las relaciones exteriores de las Comunidades Europeas", en *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, dirigido por Eduardo García de Enterría, Madrid, 1986, Tomo III.
- Reuter, P., "Principes de Droit International Public", *R.C.A.D.I.*, vol. 103, 1961-II.
- Robertson, A.H., "La Unión Política Europea", *R.I.E.*, 1974, 1.
- Sánchez Morón, M., "El Consejo de Ministros", en *Tratado de Derecho Comunitario General*, dirigido por Eduardo García de Enterría, Madrid, 1985, Tomo I.
- Schermers, H.G., "Las relaciones de Derecho Internacional Público de la Comunidad", en *Treinta años de Derecho Comunitario*, Luxemburgo, 1984.
- Torrelli, M., "La règle de la majorité au Conseil des Ministres", en *La décision dans les CC.EE.*, Bruselas, 1969.

- Torrelli, M., "L'association avec la Grèce", L'association à la CEE. Aspects juridiques, Bruselas, 1970.
- Truyol y Serra, A., "Genèse et structure de la société internationale", R.C.A.D.I., vol. 96, 1959-I.
- Truyol y Serra, A., "La Organización mundial en perspectiva histórica: idea y realidad", en ONU, Año XX, Madrid, 1966.
- Van Der Meulen, J., "La Commission de coordination et le Comité des Représentants Permanents", en Les Nouvelles. Droit de la C.E.E., dirigida por G. Van Der Meersch, Bruselas, 1969.
- Van Miert, K., "La répartition des portefeuilles au sein de la Commission et le problème de la collégialité", en Mélanges Dehousse.
- Virally, M., "Le vote à la majorité qualifiée", R.M.C., 1965.
- Weiler, J.H.H., "Parlement européen, intégration européenne, démocratie et légitimité", en Le Parlement Européen dans l'évolution institutionnelle, Bruselas, 1989.